献礼建党90周年上海市重点图书
本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版
“十二五”上海重点图书　城镇化与社会管理丛书



城市化与小城镇社会管理研究

○纪晓岚　主编

华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS



责任编辑 / 李　骁
责任校对 / 陈孟昀
封面设计 / 戚亮轩

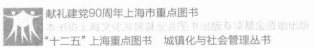
本书是国家小城镇社会保障研究中心课题组在2007—2010年承担的4项课题以及与课题相关的7篇学术论文基础上完成的。本书阐述了江苏省吴江市、东海县、昆山周市镇，以及上海市闵行区九星村等地区在社会管理领域的实践探索，总结了地方政府在社会管理实践中创造的成功经验，揭示了小城镇社会管理体制和机制等方面亟待解决的问题，反映了学者在深入社会实践中的理性思考。本书可供从事城市化与小城镇社会管理的工作者和研究者，以及从事社会建设和社会管理的研究者参考。

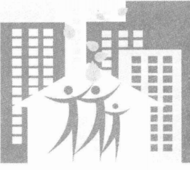
上架建议：社会学 社会管



ISBN 978-7-5628-3140-2

定价:48.00元





城市化与小城镇社会管理研究

○纪晓岚 主编

華東理工大學出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城市化与小城镇社会管理研究/纪晓岚主编. —上海：华东理工大学出版社，2011.11
(城镇化与社会管理丛书)
ISBN 978-7-5628-3140-2

Ⅰ.①城… Ⅱ.①纪… Ⅲ.①城市化-研究-中国 ②小城镇-社会管理-研究-中国 Ⅳ.①F299.21 ②D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第190990号

献礼建党90周年上海市重点图书
“十二五”上海重点图书 城镇化与社会管理丛书
本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

城市化与小城镇社会管理研究

主　　编/纪晓岚
责任编辑/李　骁
责任校对/陈孟昀
封面设计/戚亮轩
出版发行/华东理工大学出版社有限公司
社址：上海市梅陇路130号，200237
电话：(021)64250306(营销部)
传真：(021)64252707
网址：press.ecust.edu.cn
印　　刷/常熟华顺印刷有限公司
开　　本/710mm×1000mm　1/16
印　　张/14.25
字　　数/259千字
版　　次/2011年11月第1版
印　　次/2011年11月第1次
书　　号/ISBN 978-7-5628-3140-2/C·163
定　　价/48.00元

编委名单

序/PREFACE

国家人力资源和社会保障部农村社会保险司副司长　卢海元

中共中央、国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中明确指出："着力发展县城和建制的重点镇，从财政、金融、税收和公共品投入等方面为小城镇发展创造条件，外来人口较多的城镇要从实际出发，完善社会管理职能。""十二五"期间，我国要有重点地发展联动城乡的特色小城镇，把城镇化和社会主义新农村建设作为关系到中国稳定和可持续发展的重大问题，纳入国家战略层面。

中国小城镇经过近 20 多年的快速发展，目前已进入一个战略机遇期和战略转型期，对中国小城镇社会管理的理论和政策的探讨，将为国家制定有关小城镇发展战略和具体政策提供参考。

研究小城镇社会管理的重大意义在于，数量巨大的农村居民需要小城镇提供现代化服务；为避免农村人口过快涌入大城市，小城镇必须发挥分流作用；为避免相对高素质的农村人口过快流出农村，小城镇必须发挥截留作用。大城市正面临巨大的就业压力和巨大的资源环境压力，大城市病的日益凸显和大城市为降低成本、产业结构升级的需求需要重视小城镇的发展，低成本农村现代化的需求需要小城镇发挥更大的作用。因此，从新农村建设意义上看，小城镇是有效组织农村公共产品供给的中心，小城镇是农民安居的新型居住区，小城镇是提高城镇化质量的重要途径，是中国特色城镇化道路的具体体现。

"十二五"期间，我国城市化将进入中期快速发展阶段，不可避免地会带来大量的社会问题，社会管理的紧迫性和必要性日益突出。这些问题表现在：城市数量极其短缺，由于大城市的户籍制度限制，生活成本太高，大量流动人口无法在城市居住下来，许多农村转移的剩余劳动力将会选择在小城镇居住和工作。1984 年，费孝通先生就提出了把小城镇作为农村剩余人口的

蓄水池,“中国今后从农村转移出来的人口主要应当由小城镇来吸收,以避免出现拥挤不堪的大城市。许多人聚集在一起,他们都有自己的生活需要,要有一个能共同相处的社会秩序,就是市政管理,有政府的、有民间的,有家庭的。一个人在哪里吃,在哪里住,在哪里工作及孩子在哪里上学,生了病在哪里治疗等等,都是城镇规划的项目。”(费孝通 1996)

目前,我国小城镇的人口构成非常复杂,主要有政府公务人员,企事业单位员工,农村来的务工、经商和从事服务业的人员,以及城市的技术工人和经商人员等。这些人中既有传统社会管理领域的机关事业等单位职工,又有许多新出现的群体;既有本地农转非人员、务工经商人员,又有许多外来从业人员,还有城镇化过程中失去土地和生计的农民。随着大城市发展到一定阶段,可能会出现“逆城市化”人口,他们对社会管理与服务的取向和意愿、需求并不完全相同。因而,小城镇的社会管理工作必然更为复杂,既有别于城市,也有别于传统的农村管理方式,需要根据小城镇的特点,从实际出发,研究制定适合小城镇特点的社会管理体制和制度。

现阶段我国小城镇正处于转型期,2009 年全国建制镇有 19 322 个,根据国家统计局《2009 年农民工监测调查报告》,全国农民工总量为 2.29 亿人,其中小城镇吸收农民工约 1.06 亿人。毫无疑问,小城镇将为农民的非农就业提供场所,提供创业和受教育的机会。未来 20 年,中国将从以发展特大型城市为主,过渡到大、中、小城市及小城镇协调与并重发展阶段。小城镇将作为大城市的腹地,其果蔬生产基地、休闲娱乐中心、旅游度假基地、养老保健基地等功能将日渐显现出来。

目前,促进小城镇自身转型的外在因素主要包括:逆城市化,郊区城市化,大城市人口流向郊区;大城市环境、住房、就业、交通的压力日益加大;城市对农村的反哺、工业对农业的反哺。促进小城镇自身转型的内在因素包括:行政管理体制改革的内驱力,需要转变镇的行政体制,提升级别,强化功能;人口规模扩张的内驱力,需要建设更多的文化体育娱乐设施,如音乐厅、体育馆、电影院、图书馆、博物馆等;农民工外出打工返乡,立志改变家乡面貌的内驱力,大学生村官和领导干部下乡挂职人数将逐渐增多。

社会管理,主要是对人的服务和管理,从根本上说是对人的需要的了解和满足。如何认识小城镇社会管理的特殊性和复杂性是一个极为复杂的问题,原因就在于居住在小城镇的居民的需要得不到满足,政府的服务职能严重滞后,来不及适应城镇化快速发展的需要。本书正是涉及了小城镇社会管

理的诸多领域:社会保障领域、社区管理领域、城市化转型等重大现实问题。

本书涉及的社会管理领域的第一个问题是关系到老百姓切身利益的社会保障问题。在社会保障研究专题一的上篇"吴江市 2008—2012 年社会保障发展规划"中,作者对吴江市社会保险发展的历史过程及成就进行了概括,详细分析了目前吴江市社会保险发展所面临的社会经济形势,提出了吴江市社会保险发展的指导思想和基本原则,并在此基础上提出了未来五年吴江市社会保险发展的目标及保障措施,研究的重点部分是吴江市五大保险,包括养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险和失业保险的发展规划,以及被征地农民的社会保障规划。其中,吴江市养老保险发展规划又是重点中的重点,分为城镇职工养老保险发展规划、农村养老保险发展规划、外来从业人员养老保险发展规划,以及机关事业单位养老保险发展规划四大部分。在对吴江市的社会保障现状和未来发展进行全面深入研究的基础上,提出了 2008—2012 年吴江市社会保障发展的基本思路、规划目标和对策措施。

在社会保障研究专题一的下篇中,作者以"社会保障与经济社会协调发展研究——东海社会保障发展经验"为实证研究案例,对江苏省东海县新型农村社会养老保险的制度创新、可持续发展、"四千精神"、信息化管理经验和推进城乡劳动力就业创业经验进行了比较全面、深入、系统的分析研究,对东海县级社会保险经办机构工作负荷等方面的分析非常独到,对东海县社会保障的经济社会效益进行了客观公正的评估,提出了将新农村保险制度推广到城镇居民等政策建议。

社区管理模式研究专题二是以"昆山周市镇社区管理模式创新研究"为主题展开的。昆山周市镇正处于城市化快速推进、经济迅猛发展的时期,人口组成多元化,流动人口大量涌入,截至 2009 年底,昆山周市镇本地户籍人口约 5 万,外来人口约 15 万,流动人口的大量涌入在对当地经济发展做出大量贡献的同时,也对当地政府的社会管理能力提出了更高的要求。作者对周市镇目前社区管理中存在的热点、难点问题进行了深入实地的调查研究,借鉴国外发达地区及上海等地已有的经验,根据周市镇的具体镇情,提出了适合周市镇的社区管理模式。主要研究内容包括:周市镇社会经济发展过程的成就及经验,快速城市化过程中周市镇的社区发展特点,周市镇社区管理面临的困境及原因分析,国外及上海等地的社区管理经验借鉴,周市镇社区管理模式创新的战略思路及理论依据,周市镇社区管理模式创新的具体实施方案等。

专题三关于城市化转型研究，本书提出了主动城市化的命题，作者以九星村课题研究为基础，描述了九星村如何主动把握发展机遇，维护农民根本利益，为农民构建长效致富机制的过程和经验，揭示了九星村主动城市化发展过程中取得的三次历史性转变，总结了主动城市化的经验，提出了九星模式价值以及今后九星村发展的目标。

华东理工大学国家小城镇社会保障研究中心通过承担国家相关部门、地方政府和企事业单位委托的研究课题，以项目委托、实践参与等多种形式，推进高校、政府和企事业单位之间的协作与交流，实现了政界、学界、企业的结合。该中心不定期举办了各种形式的学术报告和讲座，为我国小城镇建设提供了理论支持和决策参考。该中心坚持以学术研究为基础，以服务社会、关注民生为目标，理论探索和实地调研相结合，对我国小城镇建设的重大问题展开了诸多研究。目前该中心已初步形成了三大研究方向：覆盖城乡的社会保障制度研究、养老服务能力建设研究、城市化与小城镇发展战略研究，并由此形成了相应的研究团队，陆续发表了一系列较有影响的研究成果。

社会管理是加强社会建设的重要内容。小城镇社会管理不仅是一个新的视角，也是一个有待加强的新领域。在隆重庆祝中国共产党建党 90 周年之际，祝贺本书顺利出版，同时期待中心能有更新、更高水平的研究成果问世。

目 录/CONTENTS

专题一　社会保障专题

上篇　吴江市社会保障发展规划研究　2

第一章　吴江市社会保障的经济社会背景　3

第二章　吴江市各类社会保障制度规划概要　14

第三章　新型农村社会养老保险的制度建构与实践策略：基于江苏省吴江市的实证研究　24

第四章　农民工社会养老保险制度设计与推进战略　35

下篇　东海县社会保障可持续发展研究　45

第五章　东海县社会保障发展的经济社会条件分析与预测　46

第六章　东海县新型农村养老保险的制度创新与可持续发展　55

第七章　东海县“新农保”与“四千精神”　67

第八章　东海县新型农村养老保险机构能力建设　74

第九章　东海县推进城乡劳动力就业创业路经　80

第十章　东海县社会保障的经济社会效益分析与评价　96

第十一章　新型农村社会养老保险制度的实践模式及其优化策略　102

专题二　社区管理专题

快速城市化背景下社区管理模式创新研究

——以昆山周市镇为例

第十二章　昆山周市镇社区管理现状与特点　115

第十三章　周市镇社区管理模式创新基本思路　123

第十四章　镇级层面:增设一委一科　129

第十五章　街道层面:“一委一办两站”建设　131

第十六章　社区层面:“1+3”模式创新　135

第十七章　周市镇新镇街道社区公共服务设施状况分析　146

专题三　城市化转型专题

第十八章　上海市闵行区九星村主动城市化道路研究　162

第十九章　失地农民社会保障体系构建的路径分析
——九星村“政府+集体经济”双重供给主体模式初探　181

第二十章　主动城市化的探索与思考
——以上海市闵行区七宝镇九星村为例　191

第二十一章　城中村土地资产经营研究
——以上海市闵行区七宝镇九星村为例　200

第二十二章　“社工”城镇化角色分析
——基于上海市闵行区七宝镇九星村城镇化问题调查　206

后　记　214

专题一

社会保障专题

上篇　吴江市社会保障发展规划研究

第一章　吴江市社会保障的经济社会背景

第二章　吴江市各类社会保障制度规划概要

第三章　新型农村社会养老保险的制度建构与实践策略：基于江苏省吴江市的实证研究

第四章　农民工社会养老保险制度设计与推进战略

下篇　东海县社会保障可持续发展研究

第五章　东海县社会保障发展的经济社会条件分析与预测

第六章　东海县新型农村养老保险的制度创新与可持续发展

第七章　东海县"新农保"与"四千精神"

第八章　东海县新型农村养老保险机构能力建设

第九章　东海县推进城乡劳动力就业创业路径

第十章　东海县社会保障的经济社会效益分析与评价

第十一章　新型农村社会养老保险制度的实践模式及其优化策略

上篇　吴江市社会保障发展规划研究

吴江市位于中国江苏省的最南端，东邻上海，西濒太湖，南连浙江，北依苏州，是江苏、浙江、上海两省一市交汇的金三角地区，面积 1 176 平方公里。2009 年末，全市户籍总人口为 79.72 万人，全市登记外来暂住人口 66.98 万人。辖 9 个镇和 1 个国家级经济开发区、1 个省级经济开发区。

吴江离上海虹桥机场 80 公里，距京沪铁路苏州站 22 公里，与上海洋山港和苏州太仓港的距离分别为 190 公里和 105 公里，四通八达的水陆交通网把吴江与上海、杭州、苏州等大中城市联成一体，人员和货物运输十分方便。

2009 年吴江实现地区生产总值 850.20 亿元，比上年增长 15.1%。其中，第一产业增加值 24.74 亿元，第二产业增加值 519.39 亿元，第三产业增加值 306.07 亿元。三次产业增加值比例为 2.9∶61.1∶36.0。人均地区生产总值达到 106 776 元，按当年汇率折算，人均地区生产总值约 15 600 美元。全年完成全口径财政收入 205.10 亿元，比上年增长 33.0%，其中地方一般预算收入 70.20 亿元，增长 16.7%；地方财政支出 132.93 亿元，比上年增长 51.2%，其中一般预算支出 63.83 亿元，增长 20.4%。在一般预算支出中，用于社会保障与就业、科技、教育、文化、医疗卫生和环境保护等方面的支出为 36.24 亿元，比上年增长 25.4%。

目前，吴江市已拥有国家卫生城市、中国优秀旅游城市、全国创建文明城市工作先进市、国家环境保护模范城市、国家园林城市等 20 多项国家级荣誉称号。

2007 年 11 月至 2008 年 7 月，吴江社会保障局委托华东理工大学国家小城镇社会保障研究中心课题组以"吴江市社会保障发展规划"为题进行研究。2008 年 7 月 12 日通过了专家评审。研究报告全文 10 余万字，本书专题一上篇"吴江市社会保障发展规划研究"中的四个章节是在研究报告基础上修改提炼完成的。

第一章　吴江市社会保障的经济社会背景

吴江市全市综合经济实力在近些年取得了突出的成绩，2007 年人均地区生产总值为 10 700 美元，进入后工业化阶段（后工业化阶段人均 GDP 大于 10 000 美元），已达到中上等发达国家水平（根据世界银行统计，2005 年世界“中上等”发达国家和地区的人均 GDP 平均在 3 466～10 725 美元）。根据科学发展观和构建和谐社会的要求，吴江市在经济实力快速扩张的同时，经济社会的协调发展成为必然趋势。劳动和社会保障工作作为社会发展进步的重要内容，在保障居民基本生活、维护社会稳定和促进经济发展方面的重要作用将更加明显。劳动和社会保障工作的进步是构建社会主义和谐社会的必由之路，体现了广大人民群众的根本利益和共同愿望，因此，必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，落实科学发展观，站在新起点、瞄准新目标，把解决当前的突出问题与建立长效机制结合起来，进一步加大改革的力度，加快完善社会保障体系。

一、吴江市社会保障发展取得的主要成就

（一）覆盖城乡的社会保障体系基本建立

吴江市已建立起覆盖城乡的社会保障体系，各类人群均有相应的制度安排，除机关事业单位、城镇职工之外，外来从业人员、灵活就业人员、失地农民、农民均有相应的社会保险制度，使得各类人群都被纳入了社会保障的安全网，并且各类社会保险的覆盖面仍在不断扩大。

（二）就业再就业成效明显

2007 年末，吴江市城镇登记失业率为 2.04%，低于同期全国平均水平；全市拥有各级民间职业介绍机构 132 个，公益性职业介绍机构 14 个；全年新增劳动就业岗位 8.87 万个，农村剩余劳动力实现转移就业 2.48 万人，安置城镇职工再就业 1.37 万人。

（三）城镇社会保险参保人数庞大

2007 年末，吴江市全市城镇企业职工养老保险累计参保 30.95 万人，享受养老保险人数 3.56 万人；机关事业单位累计参保人数 0.70 万人，享受养老保险人数 0.26 万人。医疗保险累计参保 35.52 万人，失业保险参保 26.96 万人。

（四）农村社会保障覆盖面不断扩大

2007 年末，新型合作医疗镇、村覆盖率达 100%，居民参保率接近 100 %。农（土）保参保人数 21.50 万人，农村养老保险参保率达到 95%以上。被征地农民实现“应保尽保”。

（五）最低生活保障制度扩容

最低生活保障制度积极推进，保障标准逐年提高。2007 年末，共有最低生活保障对象11 676 人，比上年增加 348 人，其中，城镇居民和农村居民最低生活保障已保人数分别为 1 967 人和 9 709 人，全年累计支出最低生活保障资金 1 574.46 万元。

（六）社会福利事业蓬勃发展

2006 年全年社会福利彩票销售额 4 387 万元，接收社会捐赠款 678.58 万元。

（七）吴江市社会保障发展的 SWOT 分析

SWOT（即英文 Strengths、Weaknesses、Opportunities 和 Threats 的缩写）分析的主要目的在于对吴江市社会保障的综合情况进行客观公正的评价，以识别各种优势、劣势、机会和挑战因素，是开拓思路、正确制定社会保障发展战略的基础。通过综合、明晰、科学的 SWOT 分析，可保证吴江市社会保障规划战略目标、工具选择的合理性。

对吴江市社会保障发展的 SWOT 方法拟分如下两个层次：

第一个层次是初级的 SWOT 分析，主要基于吴江市社会保障的发展背景与现状，分析其面临的优势、劣势、机会和挑战。其中，优势和劣势因素属于内部环境因素，它们是吴江市社会保障在其发展中自身存在的积极因素和消极因素，属主观因素；机会和挑战属于外部环境因素，它们是外部环境对吴江市社会保障发展的有利因素和不利因素，属于客观因素，一般归属为相对宏观的，如经济的、政治的、社会的等不同范畴。

第二个层次是进行 SWOT 矩阵分析，通过初步的 SWOT 分析，根据吴江市社会保障发展面临的机遇和挑战、自身的优势和劣势，可以构建 SWOT 矩阵。利用 SWOT 矩阵可得到 4 个 SWOT 组合，即优势—机会(SO)组合、优势—威胁(ST)组合、劣势—机会(WO)组合、劣势—挑战(WT)组合。每一种组合都存在多种匹配关系，每一种匹配关系都可给出对应的战略对策。当然，现实中许多因素的匹配关系很弱或根本不存在，无需考虑。根据 SWOT 矩阵分析的组合和匹配关系，可以为吴江市社会保障发展确定思路、确定目标以及拟定实现目标的战略途径提供客观现实的依据。

(八) 初步 SWOT 分析

1. 优势

(1) 经济快速发展、财政收入增长为社会保障发展提供了良好的经济后盾。由图 1-1 可见，自 2002 年起，吴江市 GDP 的年均增长率基本上超过了 20%。特别是近两年，GDP 的增长率接近 25%，2007 年全年实现地区生产总值 618.00 亿元，在 2002—2007 年的五年间，吴江市 GDP 增长了近两倍。"十一五"期间，吴江市 GDP 计划年均增长 15%，这一估计值相对于"十五"时期的经济增长速度略为保守，若按 15%的增长率进行估计，2012 年，吴江市 GDP 将达到 1 243 亿元；按目前的发展趋势估计，假设 GDP 增长率为 18%，则 2012 年吴江市的 GDP 将达到 1 413 亿元。经济总量的快速增长为财政提供了坚实的基础，2002—2007 年，全口径财政收入由 22.39 亿元增长到 110.53 亿元，年均增长 37.62%，2007 年地方全口径财政收入为 110.53 亿元，比上年增长 33.6%，按年均增长 30%估计财政收入的增长率，则到 2012 年，吴江市财政收入将达到 410 亿元，这为社会保障资金提供了优厚的基础。

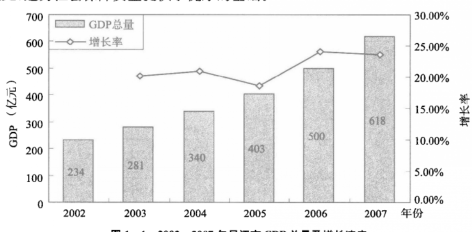


图 1-1 2002—2007 年吴江市 GDP 总量及增长速度

（2）产业结构的变化也有利于社会保障的发展。吴江市近五年第一产业的产值比重有了明显的下降，第二产业的产值比重逐渐上升。按照经济发展的一般规律，预计未来五年，吴江市第三产业的比重将有所增长；第二产业的总量继续上升，比例保持稳定；第一产业从业人员将继续减少。由于第一产业和第三产业的从业人员多为农民和自由职业者，第三产业从业人员的收入相对于第一产业从业人员的收入更高，参与社会保障的能力也更强；而第二产业的从业人员多在企业工作，比较容易组织，而且企业也可以承担部分的社保资金，为吴江市社会保障覆盖面的扩展提供了较好的条件。

（3）优良的区位因素为吴江市的经济发展提供了良好的契机。吴江市地处沪苏浙结合部，距上海虹桥机场 80 公里，距京沪铁路苏州站 22 公里，与上海洋山港和苏州太仓港的距离分别为 190 公里和 105 公里，四通八达的水陆交通网把吴江市与上海、杭州、苏州等大中城市联成一体，人员和货物运输十分方便。优越的区位优势为吴江市的经济发展提供了良好的契机。

（4）后发优势。吴江市社会保障发展相对于苏州市周边地区（如昆山、太仓）时间较晚，这使得吴江市一方面在社会保障政策选择上具有较强的灵活性，另一方面也可以借鉴其他地区的成功经验，充分发挥自己的后发优势，实现跨越式发展。

2. 劣势

（1）现有的财政支持力度远不能适应社会保障发展的需求。近五年，吴江市对社会保险的资助占到 GDP 的 0.37%，低于全国平均水平，且其中大部分是对农村保险和征地保障的投入。根据 20 世纪 90 年代初的统计，发展中国家社会保障支出占财政支出的比重一般为 10%左右，中等发达国家一般为 25%左右，发达国家一般为 40%。[①] 2006 年，我国政府用于社会保障支出的资金占财政支出的比重为 11.05%左右。2006 年，吴江市财政支出中用于社会保障补助支出的为 29 636 万元，占财政支出的比重为 7.56%，低于全国平均水平（见表 1－1）。

表 1－1　吴江市近五年对社会保险资助情况

保险资助类别	金额(万元)	比例
企业养老保险	1264	1.97%
医疗救助基金	250	0.39%
城镇老居民养老补贴	917	1.43%
农村保险	31 468	49.02%
征地保障	30 287	47.19%
合计	64 186	100.00%

① 发达国家的社会保障属于广义的社会保障，其外延除了包含我们常用的社会保障概念外，往往还包含教育、住房补贴等内容。

（2）养老金账户尚未做实，养老保险缴费中断人群规模巨大。吴江市从1996年1月起实施社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，开始建立养老保险个人账户，但从实际运行的情况来看，“统账结合”的模式并未真正实现，个人账户只是作为一种计发养老待遇的办法，并未做实。另外据统计，目前有外来从业人员212 635人（其中，187 025人为外地农村户口）和本地户籍人员32 369人的企业养老保险关系处于中断状态。统计数据显示，2004年吴江市登记外来人口为35.32万人，2005年为39.26万人，到2007年，吴江市外来登记人口为75.61万人，三年间增长了一倍多。外来从业人员的规模已与吴江市户籍人口比例相当（2007年末，吴江市户籍人口为79.32万人），规模巨大的外来人口和庞大的缴费中断人群直接影响着社会保障扩面征缴的质量，也带来了一系列的后续问题。

（3）保障水平和覆盖率相对较低。以养老保险为例，目前吴江市外商投资企业和民营企业950元/月的缴费基数低于规定的下限标准，大多数参保企业也往往选择按最低缴费基数来为职工缴费，造成了缴费基数普遍偏低。据有关部门统计，目前吴江市有18 000家经工商部门注册的企业，而目前办理社会保险登记的仅5 507家企业，而且已参保单位还存在申报人数不足的现象，离社会保险全覆盖的最终目标尚有很大差距。

（4）社会保障的运行模式不统一。一方面，没有真正实现五险合一。目前，吴江市养老、工伤、生育、失业缴费基数与医保缴费基数还不统一，这不仅增加了政策解释和理解的难度，同时也给软件设计和操作带来了不便。另一方面，各种保险对不同人群的保障模式存在较大差别。

（5）经办能力尚待提高。社会保障运行的经办能力具体反映在：第一，人员紧缺，知识结构有待进一步优化。吴江市社保中心共有工作人员77人，而人员编制还是机构合并时核定的60人编制，这已越来越不能满足新形势下社会保障工作的需要，为此该中心另外聘请了16名年度合同制人员。同时，由于社会保障工作涉及的政策性、法律性规范要求越来越高，经办人员的知识结构有待进一步优化、充实。第二，多头管理比较突出。如已参加机关事业系统养老保险的职工退休仍由人事部门审批，由劳动保障部门发放养老金。人事部门在审批退休时对其缴费情况了解不够，只是根据档案工资和工龄进行审批，造成了待遇审批和发放的脱节，职能交叉，权责不统一，工作中的矛盾不断增多。

3. 机遇

（1）制度基础逐渐健全。2004年，“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”内容写入了《宪法》，为建立健全社会保障制度提供了宪法依据。修订后的《劳动合同法》于2008年1月1日开始实施，这说明我国社会保障的法律、

法规体系在不断地健全，逐渐为今后的社会保障工作提供了更可靠的法律依据。

（2）国家对社会保障事业的重视程度不断加大。温家宝总理在第十一届人民代表大会上所作的政府工作报告中明确指出，要“较大幅度地增加社会保障支出”，并把“完善社会保障体系”作为今后更加注重社会建设，着力保障和改善民生的重要措施。2008 年，中央财政安排在社会保障上的支出总额比上年增长了 19.88%。

4. 挑战

（1）立法缺失。从立法来看，虽然有关社会保障的内容在宪法、劳动法和社会保险费征缴暂行条例中均有体现，但作为社会保障法核心部分的社会保险法，目前仍未出台。社会保障法律和法规体系不配套、不健全及操作性不强，使得相当多的具体工作无章可循，增大了操作中的随意性。

（2）人口老龄化压力。图 1-2 是未来吴江市劳动年龄人口养老负担系数变化的趋势图。在未来 5 年里，养老负担系数将增长到 40%左右；在未来 20 年里，养老负担系数将持续增长并接近 100%。虽然在未来 5 年里，吴江市已参保的退休人员增长比较有限，对基金账户的压力不大，但吴江市未来五年[①]将进入退休年龄的人数共 68 703 人，占总人口数的 8.66%，相当多的人实际上没有进入养老保险体系；从长期来看，人口老龄化对现行的家庭养老方式提出了挑战，人口老龄化所产生的“四二一”家庭模式使得现行的养老保险发生困难，对养老金支付能力提出了挑战。另外，人口老龄化对社会医疗保险也会产生很大的影响，主要表现在以下几个方面：第一，退休人数逐渐增加，医疗总费用增加；第二，在职人员趋于减少，缴费者人数相应减少；第三，退休后平均期望寿命提高，享受医保的时间相应延长；第四，退休人员的平均医疗费用高于在职职工，且高龄老年人口高于低龄老年人口。

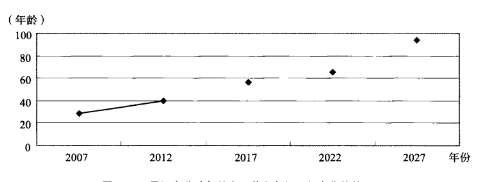


图 1-2　吴江市劳动年龄人口养老负担系数变化趋势图

① 未来 5 年是吴江市人口进入退休年龄的一个小高峰。

（3）农民转市民的压力。据2007年吴江市统计公报显示，目前吴江市城市化率为56.63%，保守预计至2012年，城市化率将达到63%。吴江市2007年末总人口为793 172人，假如总人口规模到2012年增长至90万人，未来五年内将有近12万人由农民转为市民。

（九）构造SWOT矩阵

根据前面的分析可以构造SWOT矩阵，并制订行动计划。制订计划的基本思路是：发挥优势因素，克服弱点因素，利用机会因素，化解威胁因素；考虑过去，立足当前，着眼未来。运用系统分析的综合分析方法，将排列与考虑的各种环境因素相互匹配起来加以组合，得出可选择对策。这些对策包括：最大与最大对策（SO对策），即着重考虑优势因素和机会因素，目的在于努力使这两种因素都趋于最大，依靠内部优势去抓住外部机会；最大与最小对策（ST对策），即着重考虑优势因素和挑战因素，目的是努力使优势因素趋于最大，使挑战因素趋于最小，利用优势去避免或减轻外部挑战的打击；最小与最大对策（WO对策），即着重考虑弱点因素和机会因素，目的是努力使弱点趋于最小，使机会趋于最大，利用外部机会来改进内部弱点；最小与最小对策（WT对策），即着重考虑弱点因素和挑战因素，目的是努力使这些因素都趋于最小，直接克服内部弱点和避免外部挑战（见表1－2）。

表1－2　吴江市社会保障SWOT分析矩阵

机会与挑战 / 优势与劣势		机会（O）	挑战（T）
		◆ 制度基础的逐渐健全 ◆ 国家对社会保障事业的重视程度不断加大	◆ 立法的缺失 ◆ 人口老龄化的压力 ◆ 农转居的压力
优势S	◆ 经济快速发展 ◆ 产业结构优化 ◆ 优良的区位 ◆ 后发优势	SO策略（最大与最大对策） ● 利用现有的经济基础，尽可能争取资源，保证社会保障的正常运行 ● 在制度设计中充分考虑产业结构调整的趋势，充分考虑到产业结构调整对社会保障的需要 ● 充分利用后发优势，做好吴江市社会保障规划工作，并积极谋求与周边城市的交流与合作	ST策略（最大与最小对策） ● 积极贯彻上级有关的社会保障文件，并在实践中谋求本市社会保障制度的逐渐完善 ● 充分利用现有的经济基础，为农转居的市民提供就业培训和渠道 ● 加强与周边城市的经济联络，进一步壮大本市的经济实力，为社会保障提供经济支持

续 表

机会与挑战 优势与劣势	机会(O)	挑战(T)
	◆ 制度基础的逐渐健全 ◆ 国家对社会保障事业的重视程度不断加大	◆ 立法的缺失 ◆ 人口老龄化的压力 ◆ 农转居的压力
	WO 策略(最小与最大对策)	WT 策略(最小与最小对策)
劣势W ◆ 财政支持力度不够 ◆ 养老账户未做实,中断缴费人群规模大 ◆ 保障水平低 ◆ 运行模式不统一 ◆ 管理效率亟待提高	● 利用上级对社会保障事业的重视,积极争取财政对社会保障的支持 ● 逐步做实个人账户,实现社会保险基金分账管理,提高基金投资收益率 ● 逐步提高社会保障的覆盖面和缴费率 ● 逐步实现"五险"在不同人群中的统一	● 多渠道拓展社会保障资金的融通渠道,缓解养老保险持续增长的压力 ● 谋求建立统筹城乡的社会保障运行模式 ● 积极向上级反映社会保障工作中面临的一系列问题,争取上级的支持

二、吴江市社会保障制度进一步发展完善的指导思想和基本原则

(一) 指导思想

2008—2012 年,吴江市社会保障事业应以科学发展观为核心,围绕经济社会和谐互促,全面建设小康社会这个主题,按照上级部门的统一部署,建立社会保障与经济发展相适应、城镇保障与乡村保障相对接、扩大就业与完善社会保障相协调、整体推进与重点突破相结合、市场导向与政府引导相配套的社会保障体制。具体包括以下几个方面。

1. 社会保障与经济、社会协调互动发展

第一,资金筹集与经济发展相协调,社会保险的费率应在单位、职工的可承受范围内,不因发展社会保险而过分加重企业负担,影响经济发展。

第二,社会保障水平应随经济发展而逐步提高,国民共享经济发展成果。

第三,财政应从建设性财政向公共财政转变,社会保障财政资助在可承受范围内应逐步加大。

第四,社会保障发展促进社会和谐,社会和谐为经济发展提供良好的社会环境,实现社会保障与经济、社会的协调互动发展。

2. 社会保障自身可持续发展

社会保险基金实现可持续发展,特别是考虑人口老龄化对社会保险基金支付的冲击。由图 1 - 2 可知,人口老龄化对养老保险、医疗保险的冲击都是很大的。

3. 逐步建立统筹城乡、覆盖全民的社会保障体系

党的十七大报告中提出:“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。”我国未来社会保障的发展,将实现覆盖城乡—统筹城乡—城乡一体化。

吴江市处于经济发达地区,社会保障事业发展也处于全国前列,已经实现了第一阶段目标,即建立起了覆盖城乡的社会保障制度。吴江市社会保障应该向第二阶段发展,即应逐步建立统筹城乡的社会保障制度。在统筹城乡社会保障发展阶段,要考虑城乡社会保障制度的衔接,逐步缩小待遇差距。吴江市社会保障覆盖面总体水平比较高,特别是农村养老保险、新型合作(居民)医疗保险和被征地农民生活保障基本实现全覆盖,但仍应逐步提高社会保障覆盖面,在全国率先实现社会保障的全覆盖。

(二) 基本原则

1. 公平和效率相结合

社会保障作为一种分散风险,保障社会成员基本生活的制度安排首先应做到公平,即社会保险应实现机会平等和规则平等。这是社会保险最基本的要求,即任何社会成员均可纳入社会保险的范围,每个人都同等地享有社会保险的权利。社会保险的社会化程度愈高,权利平等就表现得愈充分。同时,每个社会成员参保的条件、缴费规则、待遇享受、政府财政资助、税收优惠等都应根据同样的规则,不能因身份、职业等制定有差别的规则。

其次,社会保险并不追求经济效益,但制度运行系统是需要成本的,所以制度运行应该是有效率的。社会保险费的征缴、管理、投资和支付等都涉及效率问题,有关职能机构应当在保证资金安全运行的前提下高效运作。

2. 基本加补充的原则

这个原则要求在设计和实施各类社会保障制度和政策时,根据社会经济发展条件、政府的财政能力以及参保对象的需求,设计出基本的保障标准,在此基础上,考虑城乡各类社会群体的相应需求,在基本制度上附加各类补充条款,注重各类社会群体利益关系的协调平衡。

3. 历史、现实和未来相结合的原则

在制订和实施各项改革措施时,要正确处理好历史欠债、当前需求以及未来

发展趋势之间的关系。积极探索建立劳动保障工作的新机制，在工作目标的确定上，要立足当前，着眼未来，实现劳动保障事业的可持续发展；在工作重心的把握上，要在解决当前突出矛盾的同时，更加注重探索建立长效机制。特别是养老保险，既要偿还体制转轨过程中历史债务的问题，又要保证已退休人员的切身利益，缩小待遇差别，同时要为未来人口老龄化做准备。

4. 政府主导和社会参与相结合的原则

社会保险是由政府主导的强制性保险，在制度设计、基金管理以及社会发放方面都是由政府主持，由政府负责整个社会保障体系的运行。除此之外，还应考虑社会各类群体对于社会保障制度的补充作用，如社会群体对社会保障工作的监督、企业自行设计实施的企业年金制度、社会各界对社会保障的捐助等等。

5. 高效能原则

现阶段，吴江市社保资金并不十分宽裕，因此，在制定和实施社保政策时，一方面，要保障现有资金发挥尽可能大的效果；另一方面，要结合现实情况，保障政策的可行性。在扩大社会保障覆盖面的同时，要更加注重完善制度体系；在推进各项制度改革的同时，要更加注重法制、规划统计、信息网络、监督、管理和服务体系等基础建设，促进劳动保障事业全面、协调、可持续发展。在各项制度改革完善的过程中，要注重创新工作机制。

（三）2008—2012年吴江市社会保障总体发展目标

按照社会主义市场经济体制建设的要求，结合吴江市自身的社会经济发展现状，确定吴江市未来五年社会保障事业发展的总体目标是：①统筹城乡就业，缓解结构性就业矛盾，促进城乡、区域间协调发展；完善市场化的就业机制和对困难就业群体的帮扶机制，健全促进就业政策体系，大力开发就业岗位，重点做好城镇困难群体就业工作，促进本市农村劳动力转移就业。城镇登记失业率控制在4%以内，促进城乡劳动者较为充分地就业。②建立广覆盖、多层次的社会保障体系，进一步提高社会保障的覆盖率，保障社保资金的充足，提高管理效率和管理水平。③结合城市化水平持续提高的需要，完善被征地农民的社会保障制度，并进一步建立和健全农村社会保障体制。④建立与经济社会发展水平相适应的社会救助和优抚福利体系，努力实现社会的稳定和谐。

（四）吴江市社会保障发展规划研究总体思路

本课题的最终研究成果共9个报告，可分为4大板块。第一板块即总报告部分，对过去吴江市社会保障发展的成就进行概括，详细分析目前吴江市社会保障发展所面临的社会经济形势，提出吴江市社会保障发展的指导思想和基本原

则，并在此基础上提出未来五年吴江市社会保障发展的目标及保障措施，指导其他分报告的写作。第二板块是本课题研究的重点部分，即吴江市五大保险的发展规划以及被征地农民的社会保障规划，是本课题研究的落脚点。其中，吴江市养老保险发展规划又是重点中的重点，分为城镇职工养老保险发展规划、农村养老保险发展规划、外来从业人员养老保险发展规划以及机关事业单位养老保险发展规划四大部分。第三板块是吴江社会保障能力建设发展规划，为第二板块的研究提供支撑。第四板块是国内外社会保障制度建设的经验和总结，见附录部分，为第二板块和第三板块的研究提供借鉴基础。

第二章　吴江市各类社会保障制度规划概要

一、城镇职工基本养老保险规划

(一) 存在的主要问题

(1) 养老保险覆盖率有待提高。目前，养老保险单位覆盖率仅为 30%左右；在职职工覆盖率为 56.73%，其中户籍在职参保职工为 182 461 人，覆盖率为 72.98%；外来从业人员参保 186 308 人，覆盖率为 46.58%。距离基本养老保险全覆盖的最终目标尚有一定差距。

(2) 养老负担系数快速提高，对统筹基金支付构成较大的压力。在未来五年，养老负担系数将进一步提高，退休人数将由现在的 36 000 人增加到 58 000 人以上，年均增长 10%以上。2012 年以后参保职工加速老龄化，养老基金支付风险继续增大。

(3) 个人账户"空账"运行，难以保值增值。2007 年末，个人账户规模达到 139 881 万元，而同期养老保险累计结余为 106 980 万元，即使把所有的养老保险累计结余用来做实个人账户，个人账户空账规模仍达到 32 901 万元。2003—2007 年，基金年平均收益率约为 2.14%，远低于同期通货膨胀率，和一年期银行存款利率相当。另一方面，个人账户记账年利率为 4.5%，基金收益率低于记账利率，由此引起的利息差不得不由统筹基金或财政承担。

(4) 缴费基数偏低影响职工退休待遇。目前，吴江市外商投资企业和民营企业缴费基数为 950 元/月，低于基本养老保险制度规定的下限标准，大多数参保企业也往往选择按最低缴费基数来为职工缴费，造成了缴费基数普遍偏低。

(5) 缴费中断人群庞大。据统计，目前有外来从业人员 212 635 人(其中，有 187 025 人为外地农村户口)和本地户籍人员 32 369 人的企业养老保险关系处于中断状态。

(二) 2008—2012 年城镇职工基本养老保险规划目标

(1) 进一步扩大社会保险覆盖面，养老保险单位覆盖面由现在的 30%提高

到 60%，企业职工基本养老保险覆盖面提高到 87%，每年外来从业人员新扩面达到 5 万人左右，2012 年覆盖面达到 75%左右。

（2）逐步做实个人账户，实现社会保险基金分账管理，提高基金投资收益率。结合吴江市实际情况，建议逐步做实个人账户，于 2012 年前全部做实个人账户。

（3）逐步提高退休人员养老金待遇水平。

（4）进一步提高养老保险管理和服务水平。力争养老保险费征缴率达到 98%以上，提高养老保险服务水平，确保养老保险社会化发放率达到 100%，社会化管理服务率达到 98%以上，其中社区管理率达到 95%以上。

（三）实现目标的具体对策和措施

（1）加大养老保险费征缴力度，稳步推进扩面征缴工作。

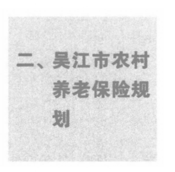
（2）逐步提高养老保险缴费基数和缴费比例，提高养老保险可持续发展能力。

（3）加大养老保险财政资助力度。

（4）改变投资方式，提高养老基金投资收益率。

（5）以补缴自愿的原则鼓励续保。

（6）鼓励发展企业年金，提高养老保险待遇水平。



二、吴江市农村养老保险规划

（一）取得的成绩

（1）建立了"农保、城保转换双向通道"。

（2）覆盖对象全员化。农保参保补贴对象惠及全市纯农人员，参保率达到 95%，养老覆盖率接近全覆盖，失地人员保障实行征地必保。

（3）财政资助力度大。农村养老保险实行个人出资 40%，市镇两级财政补贴 60%的优惠措施，加强财政预算投入，每年两级财政补贴资金全部到位。

（4）管理制度规范化。

（5）业务操作网络化。实施"金保工程"后，目前已形成市、镇、村三级电脑信息业务管理平台，实现网络化管理新模式。

（6）基层服务村级化。2006 年开始设立村级协管员，后来又纳入劳动保障村级服务平台中来，协管员实行持证上岗制，初步形成网格化格局。

(二) 存在的主要问题

(1) 保障水平偏低。

吴江作为我国经济较为发达的地区,受工业化、城镇化和市场化影响较大,农民生活成本偏高,100 元左右的养老金最多只能是生存保障,离农村最低生活保障线还有一定差距。

(2) 农保基金收支严重失衡,农保可持续发展问题凸显。

第一,农保参保和享受人群倒挂,养老支出快速增长,减收增支因素突出。

第二,农保养老支出财政分摊机制不尽合理。2007 年底的统计数据表明,因自己缴农保而享受农保养老金的人数有 22 743 人,只占 22%,而享受养老补贴(本人未缴过农保)的人数达 80 138 人,占 78%,严格来说,这 78%的人应属社会保障的范畴。

(三) 规划目标

(1) 逐步提高农村社会养老保险金的缴费额度。

(2) 做好新农保与土保、城保之间的有效衔接。

(3) 实行多元化筹资模式。

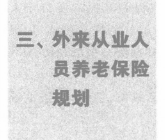
(四) 保障措施

(1) 进一步加大公共财政资金的资助力度。

(2) 逐步提高农民养老保险金的缴费额度。

(3) 建立基础性养老金与缴费挂钩的待遇发放方式。

(4) 做好农保与城保、土保的接轨机制。



(一) 存在的主要问题

(1) 缴费水平低,基数不统一。目前,吴江市外来从业人员养老保险缴费基数过低,不同身份劳动者和不同性质用人单位缴费基数不统一。目前,本市外商投资企业和民营企业 950 元/月的缴费基数低于规定的下限标准,大多数参保企业也往往选择按最低缴费基数来为职工缴费,导致缴费基数普遍偏低。

(2) 缴费比例过低且不统一。从现行制度来看,外地城镇户籍劳动者所在的用人单位按规定基数的 19%缴费,外地农民工所在

的城镇企业按规定基数的13%缴费，而外地农民工所在的开发区企业按10%缴费。

（3）参保率有待提高。目前，吴江市有18 000家经工商部门注册的企业，而目前办理社会保险登记的企业仅5 725家，占应参保企业的1/3。

（4）外来从业人员缴费中断后社保关系的管理有待加强。从目前的实际情况来看，因各种原因停止工作或失业的外地从业人员在缴费中断后，往往选择退保，也有部分选择保留关系、封存账户。

（5）将来养老金给付压力较大。

（二）规划目标

（1）进一步扩大养老保险覆盖面，提高外来从业人员参保率。到2012年，力争实现有正式劳动关系的外来从业人员基本养老保险参保率达到80%以上，努力做到应保尽保。

（2）完善外来从业人员养老保险费用征缴办法，逐步统一缴费基数。

（3）推进外来从业人员养老保险与其他职工养老保险的有效衔接，完善折算协调机制。

（三）保障措施

（1）调整外来从业人员养老保险的缴费基数。

（2）调整外来从业人员养老保险缴费比例，强化个人账户。在账户设置上可以强化账户，弱化统筹，形成“大账户、小统筹”的基金结构。

（3）改革待遇计发办法。

四、机关事业单位社会养老保险规划

（一）存在的问题

（1）机关事业单位社会养老保险关系转移存在困难。由于国家没有统一的机关事业单位社会养老保险政策出台，各地的参保范围、缴费基数、缴费比例、缴费方式、机构设置等都不尽一致，给社会养老保险关系转移带来诸多不便。

（2）管理体制不顺。当前，已参加机关事业单位社会养老保险的职工退休仍由人事部门审批，由劳动保障部门负责发放养老金。

（3）缴费与待遇脱节影响参保积极性。当前，吴江市机关事业单位社会养

老保险金计发待遇未与缴费挂钩，多缴少缴、早缴晚缴一个样。

（4）缴费基数确定不合理。缴费基数低于职工实际工资水平，影响养老保险基金的筹集，不利于机关事业单位养老保险的可持续发展。

（5）可持续发展面临严峻挑战。按照 2007 年的收支情况，再过 4 年左右，到 2011 年，所有历年积累基金将全部用完。

（二）规划目标

（1）完善机关事业单位社会养老保险政策。争取 2009 年底之前出台新的机关事业单位社会养老保险政策，制定新的待遇计发办法。2010 年开始按新旧办法同时计算养老金待遇水平，2016 年开始按新的办法计发养老金待遇水平。

（2）逐步提高机关事业单位退休金发放水平。

（3）逐步提高可持续发展能力。确保机关事业单位社会养老保险覆盖面达到 100%，社会保险费征缴率达到 99% 以上，确保养老保险社会化发放率达到 100%。

（4）率先实行机关事业单位职业年金试点。

（三）保障措施

（1）建立统一的机关事业单位社会养老保险制度。

（2）完善吴江市机关事业单位社会养老保险政策。

（3）逐步理顺机关事业单位社会养老保险管理体制。

（4）加大机关事业单位社会养老保险财政资助力度。

五、吴江市被征地农民基本生活保障发展规划

（一）取得的成绩

（1）建立了比较完备的政策体系。

（2）全面实行了“土地换保障”制度，确保农村居民“征地必保”。

（3）全面实施已被征地农民的基本生活保障制度。

（二）存在的问题

（1）被征地农民获得的土地补偿款偏低。征地补偿费一般是一亩土地的补偿费也不过是 20 000 元左右，据调查仅维持被征地农民 7 年的生活水平。

（2）现行的“土地换保障”模式中，政府出资比例偏小。在“土地换保障”模式中，缴费渠道包括被征地农民个人的安置费用、集体经济的土地补偿费和政府获得的土地出让金，其中，土地出让金的比例最小。

（3）被征地农民的基本生活保障水平偏低。吴江市征地农民生活保障水平标准是每人每月 220 元，2007 年 7 月后提高到每人每月 240 元，而苏州市提出征地农民生活保障水平达到城市低保水平，2008 年苏州市城市低保标准由每月 320 元调整为每月 350 元。

（4）被征地农民的医疗保险不全面。医疗保险主要是参加农村的新型农村合作医疗。新型农村合作医疗制度虽然对减轻被征地农民大病医疗负担起到重要作用，但门诊负担仍然较重。

（5）吴江市的“土地换保障”政策与江苏省的政策之间存在较大差异。

（6）吴江市在“土保”操作过程中，“待遇均分”现象较为普遍，影响“土保”向更高层次保障接轨的实施。

（7）绝大部分被征地农民未被纳入城镇社会保障体系。

（8）被征地农民职业技能较低，就业形势严峻。

（三）规划目标

（1）调整和完善“土地换保障”制度，完成与江苏省政府的相关政策衔接。

（2）提高被征地农民的生活保障水平，尽快达到不低于城镇最低生活保障线水平。

（3）尽快研究解决“土保权属”模糊化问题。

（4）加快让被征地农民进城保，逐步将被征地农民纳入城镇社会保障体系。

（5）解决被征地农民的生存和发展问题。

（四）保障措施

（1）在二三年内完成与江苏省政府“土地换保障”政策的衔接。

（2）提高被征地农民的生活保障水平，尽快达到不低于城镇最低生活保障线水平。

（3）尽快研究解决“土保权属”模糊化问题。

（4）逐步将被征地农民纳入城镇社会保障体系。

（5）提高被征地农民的基本医疗保障水平。

（6）解决被征地农民的生存和发展问题。

六、吴江市医疗保险发展规划

（一）存在的主要问题

（1）城镇职工医疗保险覆盖率仍有待提高。城镇职工医疗保险单位覆盖率为33%，在职职工覆盖率为54.65%，覆盖率仍有待提高。

（2）职工的医保待遇有待进一步提高。部分参保职工，特别是退休人员、特困人员及患有特殊病种（重症尿毒症透析、器官移植后抗排异药物治疗、恶性肿瘤化疗放疗）的病人门诊负担仍然过重。虽然对退休人员从2006年开始上调个人账户的资金，但随着年龄的增长，患病的概率也比年轻时高出很多，门诊负担仍然较重。

（3）各医疗保险板块缴费和待遇差异大。首先，吴江市的城镇职工医疗保险内部模式不统一，机关事业单位一种模式（“9%+2%”+2%），企业一种模式（“8%+2%”+60）。其次，新型合作（居民）医疗保险与城镇职工医疗保险待遇差距比较大，并且彼此不衔接。

（4）低收入职工医疗保险缴费基数过高。

（5）医疗保险可持续发展面临挑战。2007年已经累计结余6亿多元。但是，随着人口老龄化的加速，在职退休比将不断下降。到2012年，城镇职工基本医疗保险60岁以上参保人口占总体参保人口的比例将由现在的7.3%提高到9%左右，新型合作（居民）医疗保险则由现在的28%提高到37%左右。

（二）规划目标

（1）稳步扩大医疗保险覆盖面。2012年，城镇职工医疗保险单位覆盖率逐步提高到55%左右，企业在职职工医疗保险覆盖率提高到80%以上。

（2）逐步提高医疗保险待遇水平。2009年，调整企业单位医疗保险费率，由目前的8%提高到9%，把企业职工的门诊看病纳入统筹报销范围，享受和机关事业单位同等的门诊待遇水平。

（3）逐步调整医疗保险缴费基数。

（三）保障措施

（1）稳步推进扩面征缴工作。

（2）逐步建立统筹城乡的医疗保险制度。首先，统一城镇基本医疗保险制度。其次，统筹城镇职工医疗保险和新型合作（居民）医疗保险发展。

（3）采取有效措施提高医疗保险的可持续发展能力。建议把现有的累计积累资金存为长期（最好为5年期）定期存款，同时把新增的结余基金存为2～3年期定

期存款，当年新增资金则采取协议存款的方式，尽可能提高基金投资收益率。

七、吴江市工伤保险发展规划

(一) 存在的主要问题

(1) 费率不合理。首先，固定的费率不能激励企业采取安全防范措施以降低企业的安全风险。其次，容易产生逆向选择。

(2) 覆盖面比较窄。2007 年底，企业在职职工的工伤保险覆盖率仅为 41.47%。

(3) 工伤预防工作有待提高。2007 年，在工伤保险覆盖对象中，有 1591 人发生了工伤，参保职工工伤事故率为 0.58%。

(二) 规划目标

(1) 大力提高工伤保险覆盖面。

(2) 逐步建立工伤预防、工伤补偿和工伤康复三位一体的保险制度。

(三) 保障措施

(1) 采取切实措施提高工伤保险参保率。

(2) 强化工伤预防工作。

(3) 建立工伤快速处理机制，由用工单位对职工的维权成本进行补偿。

(4) 重视职工的工伤康复。

(5) 鼓励鉴定集体合同，加强农民工工伤后的法律救助和经济救助。

八、吴江市失业保险发展规划

(一) 存在的问题

(1) 失业保险的参保率有待进一步提高。至少尚有 4 万余应参保的职工未能参保。

(2) 失业保险的再就业功能有待进一步提升。

(3) 社会保险与失业救助之间的衔接有待进一步加强。

(二) 规划目标

(1) 提高参保率，降低登记失业率。

(2) 进一步完善失业保险制度。

（三）保障措施

（1）逐步扩大覆盖面，提高参保率。力争五年内覆盖率达到99%以上，新增失业保险参保人数18万～20万人，年均扩面4万人。至2012年末，失业保险参保人数扩大到45万人，失业保险基金征缴率达到99%左右，基本实现应保尽保。

（2）推动就业促进，增强就业服务能力。

九、吴江市生育保险发展规划

（一）存在的问题

（1）生育保险覆盖面有待扩大。参保单位覆盖率为31.8%，企业在职职工覆盖率仅为41.2%。

（2）生育保险待遇比较低，且发放不够合理。

（二）规划目标

（1）扩大生育保险覆盖范围。到2012年，力争生育保险单位覆盖率达到70%以上，企业职工覆盖率达到80%以上，其中，户籍企业职工覆盖率达到90%以上，机关事业单位职工覆盖率达到95%以上。

（2）逐步提高生育保险待遇。改变生育保险发放方式，生育保险待遇与单位缴费基数挂钩，并根据经济发展水平和物价水平定期调整。逐步扩大生育保险支付范围，提高生育保险待遇水平。

（三）保障措施

（1）实行生育保险和城镇医疗保险捆绑缴费的方式。

（2）调整待遇发放方式。

（3）扩大生育保险支付范围。

十、吴江市社会保障机构能力建设发展规划

（一）存在的问题

（1）工作任务日益繁重，人员编制紧缺。截至2007年12月，吴江市城镇企业职工参保30.7万人，工作量成倍地增加。而吴江市社保中心共有工作人员78人，人员编制还是机构合并时核定的60人编制，已越来越不能满足新形势下社会保险工作的需要。

（2）经办人员业务水平有待进一步提高。经办

工作人员的知识结构有待进一步完善，人员素质有待进一步提高。

(3) 信息化系统利用有待进一步加大。目前，吴江市社会保险登记、征缴、转移等主要业务均在吴江市社保中心办理，增加了社保中心窗口工作人员的工作量。

(4) 社会保险法律缺位。作为社会保障法核心部分的社会保险法，目前仍未出台。社会保险业务的开展只能依据部门的规章政策，因此，社会保险政策的贯彻执行难免受到诸多阻挠。

(二) 规划目标

(1) 锤炼一支"有热情、有能力、有方法"的员工队伍。

(2) 建成覆盖市、镇(区)、村三级的劳动保障网络平台。

要与全省、全国联网，实现服务向下延伸、数据向上集中。根据实际情况及发展趋势，市级按1∶3 000左右配备人员，力争到2012年达到100人编制；各镇(区)设置保障所，人员5～10人，负责本镇劳动力就业与培训的动态管理，做好工作台账记录，负责掌握本镇劳动力培训和求职信息，并及时在镇劳动保障所备案；各村设有工作站，配备1名正式的劳动保障协管员。

(3) 制定较完善的社会保险等规章制度。

社会保险法即将出台，要加紧制定吴江市相关的规章制度。

(三) 保障措施

(1) 理顺部门职能，强化政府责任。

(2) 加大对经办人员的业务培训，抓好队伍建设。

(3) 树立以人为本的服务理念，规范业务流程。

(4) 扩充编制，完善管理制度。

(5) 有步骤地推进信息化建设。

(6) 加强宣传工作和信访工作，加快推进立法进程。

第三章 新型农村社会养老保险的制度建构[①]与实践策略：基于江苏省吴江市的实证研究

现代社会是一个高风险社会。在市场经济条件下，“农民”是现代职业体系之外的一种高风险“职业”，建立新型农村社会养老保险制度（简称“新农保”）[②]，是应对农村老龄社会来临的必然选择。这不仅是一项重大的惠农政策，更是整个国家朝着促进社会公平正义、破除城乡二元结构、逐步实现基本公共服务均等化的一个重大步骤。[③] 本文通过对江苏省吴江市2004年建立“新农保”制度以来的连续实证考察，分析建立“新农保”制度的背景与意义、运作与绩效、冲突与张力，并通过科学规划与预测，提出“新农保”制度创新的因应策略与可能路径，这对于加快建立统筹城乡社会养老保险体系、着力推进新农村建设、缩小城乡差距、构建和谐的城乡关系，具有重大的理论意义与实践意义。

---

① 杨发祥：载《社会科学》2010年第12期，有修改。

感谢吴江市农保中心的汝亚琛先生为本文调研提供的大量便利。本文中未注明的图表数据，均来自吴江市农保中心。

② 综合起来，吴江市农村地区养老保险有三个层次：第一，农村各类企业及其从业人员必须参加城镇企业职工基本养老保险。第二，从事农业生产的纯农人员根据不同年龄条件，实行不同的政府补贴。第三，凡在2003年12月31日前，男年满60周岁，女年满55周岁的农民，不参加农村养老保险的，由政府发放社会养老补贴。本文中所称的新型农村社会养老保险，主要指后两个层次，即吴江市农村基本养老保险制度。

③ 温家宝：《开展新型农村社会养老保险试点工作，逐步推进基本公共服务均等化——在全国新型农村社会养老保险试点工作会议上的讲话》，2009年8月18日。

一、公平与普惠：新型农村社会养老保险制度的构建理念

改革开放以来，特别是市场化改革以来，随着人口老龄化加速和农村劳动力的大量外出，以及少子化生育政策的贯彻执行，农村家庭养老面临新的挑战。与此同时，农业边际生产效益递减，土地养老的功能也逐渐弱化。因而，社会化养老成为农村养老的必然选择。农村老龄社会的来临是建立“新农保”制度的现实需求，在我国区域经济差异明显的当下，地方政府的价值选择是建立“新农保”制度的政策前提，而新农村建设则为“新农保”制度的出台提供了良好的理念情境与话语支持。

1. 农村老龄社会来临：建立“新农保”制度的现实需求

社会化养老是农村老龄社会来临的现实需求。2009 年末，吴江市户籍总人口为 79.72 万人，其中农业人口为 52.52 万人。全市男女性别比为 100∶102。全年出生 6 022 人，出生率为 7.55‰；死亡 5 867 人，死亡率为 7.36‰；人口自然增长率为 0.19‰。年末全市登记外来暂住人口 66.98 万人。[①] 在出生人口比例下降的同时，老年人口比重日益增加，其中，60 岁以上老年人有 150 341 人，占总人口的 19.16%；65 岁以上老年人有 87 022 人，占总人口的 11.09%，老年人口具有基数大、增长速度快、高龄化显著等特点。[②] 据预测，2009—2020 年，吴江市老年人口比重将逐步增加，60 岁以上老年人口比重维持在 23%左右，65 岁以上老年人口比重将维持在 12%左右。[③] 从历年统计数据来看，城乡老年人口比例基本相当，增速也大体同步，2008 年，吴江市农村 60 岁以上的老年人口比重大约为 20%。农村老龄社会的来临，使建立“新农保”制度尤为迫切。

2. 新农村建设：建立“新农保”制度的理念情境

2006 年，中共十六届五中全会正式把建设社会主义新农村作为当前和今后一段时期农村工作的重大历史任务，并提出“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的 20 字方针。社会主义新农村建设，是在现代化、市场化和全球化的时代背景，以及农村发展滞后的中国现实背景和乡村建设相关知识背景下提出的一种发展战略。建设社会主义新农村的规划，既可以看作是 1978 年以来中国农村经济市场化制度变迁的延续，又因为它是在粮食问题已基本解决、社会主义市场经济体制基本建立的情况下提出的，且涉及原来改革所未着重关

① 吴江市统计局：《2009 年吴江市国民经济和社会发展统计公报》，2010 年 5 月 25 日。

② 参见《吴江市老龄事业发展“十一五”（2006—2010）规划》（吴办发[2007]11 号），2007 年 2 月 29 日；《吴江市人口发展与调控“十一五”发展规划》，2007 年 10 月 29 日。

③ 陆益龙：《社会主义新农村建设的背景、模式及误区——一种社会学的理解》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2007 年第 5 期。

注的社会、政治、文化等方面的问题，可以看作是一场新的大规模制度创新。[①]新农村建设的提出，表明政府已经意识到农村发展关系到能否建成更加稳定、更加安全、更加有序、更加和谐的社会。因而，加快建立统筹城乡的社会保障体系，着力改善民生，逐步缩小城乡差距，构建和谐的城乡关系，是我国社会保障领域的必然选择，这为建立"新农保"制度提供了宽松的理念情境与话语支持。

3. 地方政府的价值选择：建立"新农保"制度的政策前提

"建立不分年龄，人人共享的社会"，是联合国早就提出的一种理想社会标准。但长期以来，我国农民被排除在社会保障体系之外，除农村五保户以外，广大农村居民基本上不是社会保障的对象。作为公民，农民的宪定权利没有实现，即国家保障每一个农民基本生活的责任没有履行。[②] 管理学家西蒙（H. Simon）认为，任何一项决策都包含着事实要素与价值要素，事实要素是对可观察世界及其运作方式的陈述，而价值要素则是对不同行为和方案的偏好。[③] 价值判断是决策的首要前提，事实前提是决策的客观依据。吴江市农村老龄社会的来临，是"新农保"制度出笼的事实要素，而农村居民养老要不要保、如何保、保到什么水平，则是"新农保"制度出笼的价值要素。尽管中央近年来已着手推动在全国范围内建立"新农保"制度，但在我国区域经济差异明显的当下，即便是经济发达地区，也不可能整齐划一地实行一个标准、一种模式的养老保险模式。是否出台、何时出台、出台什么样的农村社会养老保险制度，地方政府拥有相当的裁量权。当然，决策是一个动态的过程，鉴于各方面的现实原因，吴江市没有开展由民政部牵头的"老农保"工作。2003 年，吴江市新型农村基本（社会）养老保险制度开始酝酿，2004 年正式启动，推动了农村居民养老模式由传统的家庭养老逐步向家庭与社会相结合的模式转变。

二、运作与绩效：新型农村社会养老保险制度的实践历程

任何一项制度的运行，实施是其核心环节，而绩效评估则是该制度能否保持连续性的重要保障。在我国地区经济发展不平衡的当下，"新农保"的制度实践应具有对不同地方特质的适切性。经济发达地区"新农保"自主性实践较早，如北京、上海、浙江、苏南、东莞等地已积累了相当多的经验，吴江市大体属于这一类型。吴江市"新农保"制度在实际运作中，通过相关制度设计，在责任分担机制、享受

① 蔡立雄，何炼成：《诱致性制度变迁与农村发展——兼论社会主义新农村建设》，载《经济评论》2007 年第 6 期。

② 张敬一，赵新亚：《农村养老保障政策研究》，上海交通大学出版社 2007 年版。

③ ［美］赫伯特·西蒙：《管理行为》，机械工业出版社 2004 年版。

人群及待遇方面有一系列具体规定，并随形势发展作了动态修正，使广大农村居民共享改革开放带来的伟大成果，取得了显著成就。

1. 吴江市"新农保"的制度设计

责任分担机制，集中体现在缴费基数和缴费比例上。吴江市农村基本养老保险的月缴费基数，原则上按照上年苏州市城镇企业职工基本养老保险月最低缴费基数的50%确定。2004 年为每月 400 元；从 2007 年 7 月 1 日起，由每月 400 元调整为每月 500 元；从 2009 年起，再次调整为每月 600 元。农村基本养老保险的缴费比例为城镇企业职工基本养老保险征缴比例的 25%，从 2007 年 7 月 1 日起，调整为 27%。为鼓励农村居民积极参加农村基本养老保险，对参保人员实行市、镇(区)两级财政补助的办法。参保人员的缴费，由个人负担 40%，市、镇(区)两级财政各负担 30%，即个人、市、镇负担比例为 4∶3∶3。凡民政部门认定的低保对象，参保个人不缴费，由市、镇(区)两级财政各负担 50%。个人账户记账比例一直为 11%。

农保享受人群主要包括三种情形：第一，缴费到龄享受人群，即参加农保缴费的农村居民达到男 60 周岁、女 55 周岁，可领到农保基础性养老金和个人账户养老金。第二，捆绑享受人群，即为鼓励农民积极参加农村保险，对家庭中子女全部参保的老年农民每月发放政府基础性养老金；从 2005 年 7 月 1 日起，对于三代以上同堂家庭中的老年农民，只要其下一代家庭成员已按规定全部参保，且已有人开始享受农村基本养老保险待遇，则该老人亦可以每月享受基础性养老补贴。第三，到龄直接享受人群，即对具有吴江市农村户籍且无任何保障的，年龄达 80 周岁以上(包括 80 周岁)的老年农民，可以每月直接享受基础性养老补贴。从 2005 年 10 月起，到龄渔民(男 60 周岁、女 55 周岁)可直接享受农村基本养老保险待遇(未到龄的渔民按照自愿的原则，可继续参加农保)。Ⅰ、Ⅱ级残疾老人也可直接享受基础养老补贴。从 2007 年 7 月 1 日起，农村老人直接享受基础养老金的最低年龄由 80 周岁调整为 70 周岁。

享受待遇主要体现在养老金上。养老金由基础性养老金和个人账户养老金两部分组成，其中基础养老金为每月 80 元，个人账户养老金按照参保人员个人账户全部储存额除以 120 计发。2004 年，养老金平均待遇水平为每月 88 元。从 2007 年 7 月 1 日起，全市农保及土保基础性养老金发放标准由每月 80 元提高到 100 元，2009 年调整为 120 元。

2. 吴江市"新农保"的资金运作

从现代养老保险的运行实践来看，无论是在西方发达国家还是实行养老保险的发展中国家，政府在养老保险中均处于核心地位，区别只是政府介入程度的差别。从吴江市农保的历年收入来看，各镇(区)均将参保人员配套补助资金列

人本级财政年度预算，个人和市镇两级均按农保制度规定的 4∶3∶3 的出资比例征收到位。2004 年 1 月至 2005 年 6 月，个人账户利率按 2.5%执行，2005 年 7 月至 2006 年 8 月沿用 2.5%。此后，年利率实行自动调整机制，采用中国人民银行公布的城乡居民一年期定期存款利率，数值上见分进角，保留小数点后一位。① 2004—2008 年，基金总支出 47 838 万元，总收入（含基金利息）为 67 042 万元，其中个人缴费累计 25 556 万元，市镇两级财政贴补参保人员配套补助资金共计 40 035 万元，分别占基金收入（不计算基金利息）的 38%和 60%。2008 年，缴费基数为 500 元/月，缴费比例为 27%，每月缴费额为 135 元，全年 1 620 元。参保个人每月缴费额为 54 元，全年合计缴纳 648 元。市镇两级财政每月各分担 40.5 元，全年各分担 486 元。个人缴费合计 5 457 万元，市镇两级财政共补贴 8 566 万元，加上基金利息收入，全年基金总收入 14 770 万元，总支出 15 117 万元。2009 年，缴费基数为 600 元/月，个人缴费金额 65 元，全年 780 元，两级财政每人补贴 1 170 元。

3. 吴江市“新农保”的制度绩效

经过近 6 年的制度实践，吴江市“新农保”在覆盖对象、基金来源、管理制度、业务操作和基层服务等方面开创了良好的局面，取得了显著的制度绩效，使全市农村居民能够分享经济社会发展所带来的成果，提高了农村老年居民的养老待遇和基本生活保障水平，改善了他们的生活质量，从而有利于和谐城乡关系的建立。

第一，覆盖对象全员化。2009 年，农保参保补贴对象惠及全市纯农人员，参保率达到 96%，养老覆盖率达 97%，失地人员实行征地必保。第二，基金来源多元化。农村养老保险实行个人出资 40%、市镇两级财政补贴 60%的优惠措施，加强财政预算投入，各年两级财政补贴资金全部到位。第三，管理制度规范化。自 2004 年以来，吴江市先后出台了一系列关于农村社会养老保险制度的规范性文件，在基金管理中严格执行农土保财政专户管理制度和收支两条线管理办法，各项业务管理制度不断得到规范，特别建立了农保、城保转换双向通道。第四，业务操作网络化。农土保业务从实施起就全面实行电脑化管理，经历了二次升级。实施“金保工程”后，已形成市、镇、村三级电脑信息业务管理平台，实现网络化管理新模式，相当部分的业务足不出村就能通过上网完成，工作效能得到提升。2009 年，吴江市农保征缴工作第一次采用银行缴费方式，上网操作更加便利。第五，基层服务村级化。2006 年开始设立农土保村级协管员，后来又纳入

① 《关于调整农村基本养老保险个人账户记账利率的通知》（吴劳社[2007]94 号），2007 年 10 月 15 日。

到劳动保障村级服务平台，协管员实行持证上岗制，初步形成基层服务村级化格局。吴江"新农保"制度实践的良好局面与成功经验，为发达地区"新农保"制度的全面推开提供了重要的参照系。

三、冲突与张力：新型农村社会养老保险制度的现实约束

吴江市"新农保"制度在运行过程中的冲突与张力，主要表现为制度约束、社会结构约束、财政约束和机制约束等。这些现实约束，制约了吴江市"新农保"的制度绩效，也为相应的体制改革准备了新的入口。

1. 制度约束：地方色彩明显，政策随意性较大

农村社会养老保险工作应不应该搞、在什么范围搞、应该怎样搞，从中央到地方都始终未形成制度共识。农村社会养老保险制度的建立、运行以及保障金的发放，不是按照严格的法律程序，而是按照地方政府部门的一些规章制度执行的，根本不是农民与政府的一种长期契约[①]，政策随意性较大，各地之间缺乏有效的制度链接。1992 年，民政部颁布《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》（民办发[1992]2 号），第一次以规章的形式确定农村养老保险管理的基本原则和框架，成为农村社会养老保险立法的初步形态，但"新农保"的国家立法迟迟没有出台。吴江市根据自身实际，先后出台了一系列关于"新农保"制度的规范性文件，但这些文件大多具有明显的地方色彩，与江苏省甚至与苏州市的相关法规之间还需要进一步整合。2009 年 9 月 1 日，《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发[2009]32 号）以中央行政法规的形式颁布，标志着"新农保"试点工作全面推开，这为地方与中央"新农保"的制度对接提供了新的契机。

2. 社会结构约束：农保参保和享受人群倒挂，减收减支因素突出

随着领取农保养老补贴条件的放宽，直接享受的高龄老人和因子女缴费而捆绑式享受的老人人数迅猛增加，加之人口老龄化加速和保障覆盖面扩大，农保基金负担的养老人数和享受规模呈刚性增长。2005 年，吴江市将 80 周岁以上老年农民和渔民列入可直接享受农保基础性养老金的范围，政策实施当年，新增可直接享受的对象达 7 429 人。2007 年，市政府又将可直接享受农保的年龄由 80 周岁放宽到 70 周岁，当年有 12 000 余名新增直接享受人员。2008 年底，农

① 杨翠迎：《中国农村社会保障制度研究》，中国农业出版社 2003 年版。

保享受总人数 107 624 人，可直接享受农保基础性养老金的 70 周岁以上老人（包括残疾人、渔业村村民）在册发放人数为 24 755 人，占总发放人数的 23%。因子女缴费而直接享受待遇的人群为 57 040 人，占 53%。这样，直接享受养老补贴（本人未缴过农保）的人数达 81 795 人，占 76%，他们都属"零缴费"人员，而因自己缴农保而享受农保养老金的人数有 25 829 人，只占 24%。与此同时，受城保、土保扩面的影响，农保参保规模呈下降趋势，农保参保与享受人群倒挂现象逐步扩大。2009 年，缴费人数为 62 000 人，而养老金领取人数达到 110 000 人（见图 3－1）。

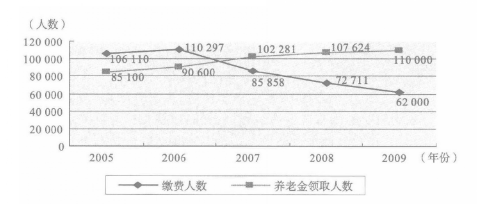


图 3－1　2005—2009 年吴江市新型农保历年征缴与支付人数

3. 财政约束：基金收支严重失衡，可持续性问题凸显

由于参保与享受人群严重倒挂，享受人数因寿命延长和自然到龄人数增加而逐年增长，以及农保待遇提高和农保并轨城保步伐加速（2007 年共有 2 012 人办理了农保转城保手续，农保基金转移支出 819 万元），农保基金支出近年来呈加速度增加。2004—2005 年，农保基金平均支出 6 800 万元；2006 年支出 7 923 万元，比 2005 年净增支出 1 122 万元，增长率达 16.5%；2007 年支出 11 196 万元，比 2006 年净增支出 3 273 万元，增长率达 41.3%；2008 年支出 15 117 万元，比 2007 年净增支出 3 921 万元，增长率达 35.0%。与此相反，农保基金结余逐年下降，基金收支严重失衡。2008 年当年基金结余为－347 万元，当年度农保基金收支首度出现收不抵支的状况（见图 3－2）。

自 2006 年起，农保基金支出挤占个人账户资金（即当年个人账户积累与基金结余的差额）情况开始凸显，且有逐年加大的趋势。2006—2008 年，当年支出挤占个人账户资金分别为 485 万元、2 797 万元和 5 905 万元，三年合计挤占个人账户资金达 9 187 万元。个人账户空账运行，使现行的现收现支的征缴结付办法面临极大的挑战，农保的可持续性发展问题凸显。

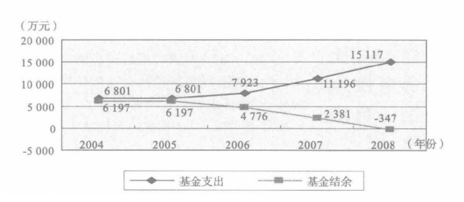


图 3-2　2004—2008 年吴江市农保基金支出与结余情况(万元)

4. 机制约束:保险与保障边界模糊,功能失调

为鼓励参保人踊跃参保,吴江市农保缴费实行的是"个人缴费+财政补贴"的办法,财政补贴的投向是给参保人缴纳农保费的直接补贴,即给参保人日后个人账户养老金的领取提供资金积累。然而,吴江市农保基金目前超越了单纯的社会保险功能,过多地承载了社会福利功能。尽管在政策上已明确了基础性养老金的保障性质,但至今没有单独安排财政预算予以支撑,形成了拿农民个人参保的钱和财政鼓励参保人的补贴来发放老年农民的养老待遇,即用"保险人"的基金办老年人的"保障"事业。通俗地讲,就是拿保险的钱去办了保障的事。以2008 年为例,76%的零缴费人员没有履行农保缴费义务,本应属于社会保障的范畴,但按照目前的基金管理办法,他们的养老支出没有分摊机制,全部由农保基金支出,最终由市级财政托底承担,给市级财政带来相当大的压力。以目前农保所积累的 1.92 亿元(已全部是个人账户基金)基金结余,将难以支撑刚性增长的农保养老支出。

同时,养老金待遇水平偏低,缺乏保障功能。就整个苏州市而言,农村养老保险是以低水平、广覆盖、有保障的目标制定的,与城市养老保险标准相比仍然较低。在筹资缴费工资基数上参照城镇标准的一半,但养老金待遇只相当于城镇的 1/4。[①] 近年来,吴江市到龄参保农民每月可领养老金幅度有所提高,但与城镇职工相比,水平明显偏低。尤其是吴江市作为我国经济较为发达的地区,受工业化、城镇化和市场化影响较大,农民生活成本偏高,除去个人账户养老金后,120 元的基础养老金只有农村最低生活保障线(240 元/月)的一半,最多只能是基本生存保障和养老的一个补充,无法真正取代养老保障。[②]

① 孙文基:《建立和完善农村社会保障制度》,社会科学文献出版社 2006 年版。
② 杨发祥:《新型农村社会养老保险制度的实践模式及其优化策略》,《学术界》2010 年第 7 期。

四、政策与策略：新型农村社会养老保险制度的创新路径

从2009年起，国务院决定在全国10%的县(市、区、旗)开展新型农村社会养老保险试点(2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖)，它是加快建立覆盖城乡居民社会保障体系的重要组成部分，对确保农村居民的基本生活，推动农村减贫和逐步缩小城乡差距，维护农村社会稳定，意义重大。[①] 吴江市根据自身实际，结合绩效评估与政策发展需要，提出了"新农保"制度的改革目标和具体对策，即继续增加投入，逐步提高养老保险待遇标准，支持"农保"、"土保"向"城保"转移并轨[②]，做好农保基金的监管，保证基金运行安全。吴江市在"新农保"制度创新上的因应策略，也是吴江市根据现实约束进行价值选择的新起点。

1. 科学预测与规划，逐步提高养老保险待遇

近年来，随着物价指数和消费指数不断攀升，农村居民的生活成本显著提高。社会普遍认为，与城镇企业基本养老保险相比，农保养老金待遇过低、调整过慢，有必要建立正常的农保退休待遇动态调整机制，使待遇水平既与地方财政收入和负担能力相适应，也与经济发展速度和消费指数相匹配。由于吴江市在规划目标上坚持应保尽保的参保原则，加之随着城市化发展，纯农参保人数逐年下降，"新农保"已在全市范围内基本实现全覆盖，可扩面空间较小，努力的方向应该是加快建立农村基础性养老金专项预算制度，逐步提高农村社会养老保险金的额度，建立基础性养老金与吴江市上年度农村最低生活保障金标准50%相对应的待遇浮动调整机制(见表3-1)。为体现参保与不参保之间的差别，激励农民应保尽保的积极性，将参保作用发挥到最大，可改进待遇计发的办法，实行养老金待遇累进，使养老保险待遇与个人缴费多少和缴费年限挂钩。初步设想为：农保养老金＝个人账户养老金＋基础性养老金×(1＋N%)，其中，N为参保人缴纳农保费的年数。

2. 加大筹资力度，保障收支平衡

为确保农保基金收支平衡，应加大筹资力度，建立合理的责任分担机制。一方面，从权利义务对等的角度出发，可根据吴江市农村居民实际收入增长情况，提高农保筹资水平，使个人的月缴费基数逐年提升。可行的做法是，以吴江市农民上年度人均收入的60%为基数，缴费比例以8%确定。另一方面，考虑到参保

① 《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发[2009]32号)，2009年9月1日。

② 《中共吴江市委吴江市人民政府关于2009年农业和农村工作的意见》(吴发[2009]18号)，2009年3月13日。

人数逐年减少，而刚性支出却在增加的因素，收支相抵缺口将扩大，须由财政再投入资金以维持基本平衡。因而，强化政府责任，通过财政转移支付，加大财政补贴的力度，使财政另行预算注资保持较快增幅，并承担相应的转制成本，以缓解参保人群与享受人群倒挂带来的基金压力。同时，严格区分农村养老保险和养老保障，对属于保障范畴的养老补贴，应全额（或部分）列入财政年度预算，逐步厘清农保养老支付中市级责任与区镇责任、社会保险责任与社会保障责任的关系，使农村养老保险基金收支有度，保险事业得到可持续发展（见表 3－2）。

表 3－1　2009—2012 年吴江市农村基本养老保险参保率、享受人员及待遇规划指标

年份 指标名称	2009	2010	2011	2012
纯农参保率	96%	97%	98%	99%
参保人数（万人）	6.5	6	5.5	5
农保覆盖率	97%	98%	99%	99.8%
享受人数（万人）	11	12	12.5	13
基础养老金标准（元/月）	120	2009 年农村低保的 50%	2010 年农村低保的 50%	2011 年农村低保的 50%

表 3－2　2009—2012 年吴江市农村基本养老保险筹资水平规划指标

指标名称	2009	2010	2011	2012
月缴费基数（元/月）	600	700	800	900
财政另行预算注资（万元）	3 200	5 000	7 000	9 000

3. 做好“新农保”与“土保”、“城保”的接轨机制，减少转制成本

农民的养老方式选择与他们实际具备的可行能力密不可分。这种可行能力取决于农村的经济状况、农民的生产方式、生活方式和制度环境。[①] 2004 年，吴江市“农保”与“土保”同时出台，制度设计的初衷是作为一个整体来考虑，因此，并未分设独立账户，而各项收入和支出是“农保”、“土保”分类核算的，互不混淆。为进一步厘清基金核算体系，2007 年 12 月 31 日起，“农保”与“土保”已各自分设两个独立账户，基金账户分别开设。因而，“农保”与“城保”制度接轨，成为转制的重点。

由于城乡收入水平存在较大悬殊，“农保”和“城保”缴费水平差距较大，加之从事农业的人口基数相当大，靠目前地方财力难以支撑其中“农保”与“城保”并

① 亓昕：《农民养老方式与可行能力研究》，载《人口研究》2010 年第 1 期。

轨的资金缺口，低标准“农保”与高标准“城保”并行的局面，在一定时期内是一种现实选择。2006年，吴江市已开通“农保”向“城保”转移接续的通道，通过对应的缴费年度进行缴费折算、不足缴费进行补缴的办法，鼓励农户以自谋职业形式参加城镇企业养老保险。2007年，已有2 012人办理此项转移手续。2009年，随着“农保”置换“城保”的折算机制的出台，两者并轨进入了快车道。凡参加吴江市“农保”年龄未满男60周岁、女55周岁（涉及的其他对象年龄要求均相同）的农村居民，可按自愿原则，将“农保”置换“城保”缴费年限。置换办法为，由本人经村级基层组织向社保经办机构提出置换申请，“农保”各年的缴费金额，统一按所对应的历年“城保”最低缴费基数以及单位和个人的合计缴费比例，换算为“城保”的缴费年限；也可补足对应的历年“城保”缴费金额差额后，将“农保”缴费年限全部置换成“城保”缴费年限。[①] “农保”与“城保”并轨的过程，也是农民市民化的重要步骤。

4. 做好农保基金的监管，保证基金运行安全

农村养老保险基金快速减收增支，会影响基金的平稳运行，因而“农保”两级财政预算管理工作十分重要。目前，吴江市两级财政补助资金都能及时、足额到位，村级协管员队伍建设比较正规，人员稳定，基金安全性的问题并不突出。2009年，通过银行柜面收费制，农户可直接到银行缴费，减少了资金的中间滞留环节，杜绝了农保基金专户管理和业务管理中可能存在的滞留利息和村经办人员现金收取的问题。鉴于农保基金的民生物性，仍需要加强对基金运行的监管与审计，预测和防范基金风险，并建立必要的应急机制，对管理人员，主要监督其业务操作是否规范和服务水平是否优良，严查和杜绝各类违规违纪、徇私舞弊现象。[②] 为弥补农保基金日益扩大的收支缺口，应尽快建立对农保养老金和养老补贴实行分类核算、财政分级负担的补偿机制，尽快解决农村基本养老保险收支失衡、个人账户空账运行的问题，使农村养老保险基金得以可持续运转。在农保养老基金财务管理上，应实行专款专用，收支两条线管理，征收到位基金统一存入当地财政专户，支付时向财政申请所需发放的养老待遇金额。通过完善制度规范与技术措施，保证农保基金在征收、发放与中间环节都能平稳、安全地运行。

① 吴江市人民政府：《市政府关于印发吴江市农村养老保险接轨城镇养老保险实施意见的通知》（吴政发[2009]124号），2009年8月7日。

② 张莹，郑万城，张勇勤：《吴江市农村社会保障现状与对策建议》，载《中国行政管理》2008年第11期。

第四章　农民工社会养老保险制度设计与推进战略[①]

目前，我国外出农民工数量为1.2亿左右，如果加上在本地乡镇企业就业的农村劳动力，农民工总数大约为2亿人，他们已经成为我国产业工人的主体，但由于各种原因，农民工仍是社会的弱势群体，并引起各种社会矛盾和问题，农民工问题受到了社会各界的广泛关注。建立和完善农民工养老保险，分散农民工面临的老年风险，有利于化解社会矛盾，促进社会和谐。

一、影响农民工社会养老保险制度设计的因素

（一）农民工社会养老保险的功能定位与利益协调

在政策制定和实施中，社会养老保险各利益主体都会从自身利益最大化的角度来影响农民工社会养老保险制度。由于各自的利益目标不同，对农民工社会养老保险的功能定位也就不同，具体的政策实施效果取决于各自的力量对比。

农民工社会养老保险的资金筹集主要由农民工本人缴费和单位缴费。农民工是否愿意被纳入社会养老保险，取决于农民工参保成本和获取收益比较、农民工的偏好以及对制度的信任等。农民工参保成本为自己缴费和单位缴费的转嫁部分，获取的收益为分散的风险和未来社会养老保险权益的现值。由于农民工收入比较低，缴费能力比较弱，农民工是否参保还必须平衡当前利益和长远利益的关系。企业的利益目标是追求利润最大化。企业是否愿意为农民工缴费参加社会养老保险，取决于企业缴费的转嫁能力和企业从中获取的收益。企业参加农民工社会养老保险，一方面提高了企业的用工成本，从而可能影响企业的竞争力；另一方面有利于挑选更多高素质的劳动力，有利于建立比较稳定的劳资关系。由于养老保险的准固定成本性质，在劳动力

---

① 龚秀全：载《人口与经济》2008年第6期，有修改。

市场竞争依然激烈的情况下，企业一般不愿意主动为普通劳动者缴纳养老保险费。

（二）城镇化和老龄化因素

未来 20 年，我国将进入城镇化高速发展时期，城镇人口年均增长 1 个百分点。这一时期也是人口老龄化高速发展时期，但 2025 年之前我国劳动年龄人口总体负担系数比较稳定，甚至有一个先下降的过程，为我国解决养老问题创造了一个战略机遇期。如果在 2025 年之前能抓住机遇，在促进经济发展的同时，建立一个完善的养老保险制度体系，则有利于解决以后的养老问题（见表 4－1）。

表 4－1　我国未来劳动年龄人口养老负担系数与总体负担系数预测

年份	养老负担系数	总体负担系数	年份	养老负担系数	总体负担系数
2005	16.27	48.33	2030	40.53	69.96
2010	18.41	47.30	2035	47.51	76.44
2015	22.77	50.65	2040	49.85	77.57
2020	26.50	54.79	2045	52.48	79.90
2025	32.31	61.34	2050	57.95	86.46

数据来源：根据 2006 年联合国对世界人口数据的预测加工整理而成。

我国现行的基本养老保险制度基本覆盖了城镇户籍职工劳动者，但广大农民工仍没有被覆盖，而他们又是最有可能成为城镇人口的潜在人群，在设计农民工社会养老保险制度时，应使农民工同等地享受城镇人口的社会保障水平。另一方面，当前的农民工有相当一部分无法实现城镇化，将回到农村。而农村的老龄化程度甚至高于城市，家庭养老功能弱化，这些农民工同样面临各种风险，需要享受相应的社会保障。

（三）政府的责任定位

政府在养老保险中的责任包括制度设计、资金筹集与运营、账户管理与监督以及财政责任等。负责农民工养老保险制度推进的政府层级不同，政府承担的责任特别是财政责任也不同，养老保险制度设计就不同。当前，我国正在构建社会主义和谐社会，人人享有基本的养老保障应是政府的目标和责任，同时，我国的经济发展正面临比较好的机遇，财政收入持续高速增长，为建立比较完善的养老保险体系打下了一定的物质基础。

如果中央政府承担了农民工的养老保险责任，则农民工的社会养老保险可以实行全国整体推进。这样有利于建立统一的制度，促进各个地区公平竞争，有

利于社会养老保险关系的衔接和转移，以充分保证农民工的权益。但是，如果农民工的养老保险主要由地方政府推进，由于农民工处于弱势地位，而地方政府实行有利于本地利益的制度构建，则各地会从地方利益最大化考虑。地方政府是否建立养老保险以及建立何种养老保险，主要在经济发展、劳动力成本以及养老保险制度本身的收益与成本之间进行平衡。

二、农民工社会养老保险制度模式

（一）已有研究成果述评

当前，关于农民工社会养老保险模式主要有以下三种观点：①吸纳农村进城务工人员进入城镇社保网络（张启春，2003）。②把农民工纳入农村社会养老保险体系之中（杨立雄，2003）。③建立以弹性个人账户为主的单独的农民工社会养老保险制度（卢海元，2005）。在实践中，我国农民工社会养老保险采取局部推进战略，各地根据地方实际情况进行试点，主要存在三种模式，即上海的综合保险模式、广东的直接扩面模式和杭州的双低模式。在其他城市还存在上述各种模式的变异类型。

把进城务工人员纳入城镇社保网络是农民工享受国民待遇的需要，但该模式没有考虑到我国已有的城镇社会养老保险制度存在比较大的问题，制度难以持续，也没有考虑到农民工群体复杂、流动性强的特点。由于不同地区，城乡社会养老保险制度和标准不同，地区利益不同，农民工跨地区流动时社会养老保险关系难以转移，容易导致农民工利益受损。很多农民工往往缴费一段时间以后选择退保或中断缴费，一些地方政府甚至为中断缴费的养老保险关系设置了层层障碍，养老保险关系转移困难。而大量的养老保险基金沉淀下来，成为解决城镇基本养老保险资金缺口的重要资金来源。

根据调查，在东部某发达的县级市，外来职工（绝大部分为农民工）参保人数达到 14.5 万人，占总共参保人数的 47.31%，该市近年来新增参保人数主要是外来务工人员。由于外来务工人员流动性比较大或者工资收入比较低，导致中断缴费和退保占比很高，如表 4 - 2 所示。从该市社会保险基金的情况来看，近年来，该市社会保险基金在个人账户空账运行的情况下，收支基本平衡，如果做实个人账户，则 2007 年开始收不抵支，基金缺口为 0.47 亿元，如果没有这些外来农民工的贡献，则养老基金缺口将达到 2.62 亿元，占养老保险基金总支出的 50.4%，因此，该市极力把农民工纳入城镇社会养老保险体系。对于农民工积累的社会保险权益，该市则规定农民工必须补缴因单位缴费费率低于本市职工缴

费费率的缺口[1]，才能转移社会保险关系或享受养老保险待遇。把农民工纳入现行城镇职工基本养老保险，不仅没有保护农民工的基本权益，相反是对农民工的又一次掠夺。

表 4-2　某市外来务工人员参保与中断缴费情况　　单位：%

	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
占新增参保人数之比	67.57	77.02	77.06	84.95
中断缴费占外来务工新增参保人数之比	63.42	76.70	94.25	82.45
退保占外来务工新增参保人数之比	21.71	21.89	29.72	25.09

把农民工纳入农村社会养老保险体系在一定程度上能促进农村社会养老保险的发展，但该观点没有看到城镇化水平正在逐步提高，相当一部分农民工将成为城市居民的事实。建立以弹性个人账户为主的单独的农民工社会养老保险制度，能解决农民工流动性强的问题，一定程度上有利于保护农民工利益。但是，该模式没有看到农民工社会养老保险具有稳定职工从而促进经济发展的功能，该模式可能造成将城市化的农民工与现有城市职工之间比较大的待遇差别，从而不利于社会的和谐稳定。

(二) 农民工社会养老保险制度设计

农民工社会养老保险的推进战略不同，则制度设计有异。如果采取全国整体推进战略，由中央政府承担农民工的养老保险责任，则可实行全国统筹基金＋限额弹性个人账户模式(龚秀全，2007)。当前，我国农民工养老保险在实践中采取了局部推进战略。由于不同地区建立农民工养老保险制度的条件不同，局部推进战略既要制定符合地方实情的制度，又应考虑未来养老保险制度的改革。

农民工社会养老保险制度既会影响劳动力的用工成本，也会影响劳动力的流动。过去的研究认为，在设计农民工社会养老保险制度时，应适应农民工高流动性这一特征(劳动和社会保障部调研组，2005)。这种观点没有看到农民工高流动性对经济发展造成的负面影响。影响农民工流动的因素比较多，而缺乏保障就是一个非常重要的因素。因此，在设计农民工社会养老保险制度时，既要保证农民工的合法权益，分散农民工可能面临的风险，也要考虑到地方经济的发展，必须平衡农民工利益和企业利益。社会养老保险应成为稳定农民工就业的重要制度保证，实现经济、社会和保障的协调互动发展。

[1] 该市本地户口职工单位缴费费率为 19%，个人缴费费率为 8%，外来农民工单位缴费费率为 13%，个人缴费费率为 8%。

综合考虑企业利益、农民工权益保护以及我国未来养老保险制度的可能改革，农民工养老保险采取局部推进战略时，笔者设计了如图 4－1 所示的农民工社会养老保险制度。该制度与现行的城镇职工基本养老保险制度相比较，主要在于增加了过渡账户。过渡账户分别记载参保农民工的统筹账户资金权益，资金来源于单位缴费形成的统筹账户资金。缴费时，个人缴费全部记入个人账户。参保个人过渡账户根据缴费年限和司龄按不同比例记入，随着缴费年限和司龄的提高，逐步增加记入的比例。

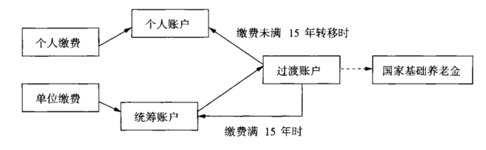


图 4－1　农民工社会养老保险制度设计

各地可根据实际情况确定缴费年限和司龄的权重，一般来讲，如果地方政府和企业希望农民工稳定就业，则应相应增加司龄的权重。设缴费年限的权重为 μ，则司龄的权重为 $1-\mu$，某农民工累计缴费年限为 α_i，某企业工作的连续司龄为 β_i，缴费基数为 φ_i，每一权重年份记入比例为 ρ，企业的养老保险费率为 σ，养老保险投资收益率为 r，则每月记入该人的过渡账户权益为$[\mu\alpha+(1-\mu)\beta]\rho\varphi_i$。为保持过渡账户的财政平衡，上式必须满足下列条件：

$$\max\sum_{12}^{179}\frac{[\mu\alpha_i+(1-\mu)\beta_i]\rho\varphi_i}{(1+r)^i}\leqslant\sum_{0}^{179}\frac{\sigma\varphi_i}{(1+r)^i}$$

左式下标为 12，表示为了稳定农民工就业，缴费年限少于 1 年，即 12 个月，则过渡账户权益不记入；上标为 179 个月，表示若缴费年限超过 15 年，则取消过渡账户，员工享受城镇职工基本养老保险待遇。

即记入农民工过渡账户权益的累计现值少于或等于企业为农民工缴纳的累计统筹基金的现值，维持基金的长期平衡。当农民工累计缴费超过 15 年，则取消过渡账户，纳入城镇职工基本养老保险；当员工缴费未满 15 年而离开当地就业时，则把过渡账户权益和个人账户权益合并。

（三）账户管理

农民工养老保险制度在我国尚处于试点阶段，几乎没有历史欠账，这为完善养老保险账户管理打下了比较好的基础。个人账户与统筹账户应分开管

理，对于个人账户，应实账运行，市场化投资运作。但由于农民工的流动性比较强，而现在的养老保险还处于省级统筹阶段（部分地区甚至仍为县市级统筹），个人账户随时存在转移的可能性，同时，我国城镇职工基本养老保险个人账户投资管理政策尚未出台，因此，在目前阶段，可以参考城镇职工基本养老保险个人账户记账收益率的方式进行管理，记账收益率在充分考虑银行存款利率和通货膨胀率等因素后，一般应随缴费年限的延长而提高。随着我国金融市场的逐步完善和国民投资能力的提高，个人账户也可以采取市场化的运作方式（龚秀全，2002）。过渡账户同样是农民工养老保险的权益记录，账户资金中的一部分将和城镇职工的基本养老保险统筹账户结合，用来发放基础养老金（缴费年限超过15年的农民工）；一部分将和个人账户合并并转移，这部分资金虽然可能转化为统筹基金，但我国人口处于老龄化的过程中，将来的养老负担越来越重，同时，该笔资金随缴费年限的延长而被要求异地转移的也越来越多，因此，不宜用过渡账户资金来弥补当前统筹基金支付的不足，同样应实账运营。

（四）累计缴费不足15年的农民工的养老保险权益

累计缴费不足15年的农民工可转移个人账户资金。这其中存在两种可能：①该农民工放弃打工生活，回到农村。如果该地建立了农村养老保险制度，则可以把个人账户和过渡账户合并的权益转移到农村养老保险。如果没有建立农村养老保险制度，则可以发放养老凭证，当农民工达到退休年龄时，一次性领取养老保险权益。②该农民工跨省到其他城市打工，则可以把个人账户和过渡账户分别转移到新流入地。到新流入地，养老保险管理有两种方式：一是各地权益累计计算，缴费年限累计达到15年后，退休时可按时领取基本养老金。二是旧的过渡账户并入个人账户，在新流入地建立新的过渡账户，享受相应的养老保险待遇。

（五）上述模式的优点

第一，建立了自动对农民工分层分类的机制。虽然早有学者提出了分层分类建立农民工社会保障，指出对稳定就业的农民工，有条件的地区直接纳入现行制度，参加城镇养老、医疗、失业、工伤等社会保险；对不稳定就业的农民工，除工伤、失业保险按现行规定执行外，养老保险实行低费率、广覆盖、可转移，并能够与现行的养老保险制度衔接（崔红志，2003）。鉴于农民工群体的复杂性，分层分类解决农民工的社会养老保险问题是必由之路，但现行的研究没有办法对农民工进行分层分类，不具有可操作性。工伤是顾主责任制，不管是稳定就业还是非

稳定就业，理应享受同等待遇。医疗保险虽然也要考虑退休后的待遇问题，但主要属于即时权益。关键是如何对农民工享受的养老保险权益进行分层分类。上述制度模式则建立了自动对农民工分层分类的机制。如果缴费超过15年，就必然是稳定就业的农民工，可以纳入城镇职工基本养老保险；而如果缴费不足15年，则一般为不稳定就业的农民工，当离开时可以携带个人账户＋过渡账户权益。

第二，有利于适应未来我国养老保险制度的改革。如果未来养老保险改革采取普惠式基础养老金＋个人账户形式，则上述过渡账户权益并入个人账户；如果基础养老金实行全国统筹，待遇与缴费挂钩，则可把过渡账户转化为享受基础养老金的权益。

第三，平衡了企业利益，有利于稳定农民工就业。虽然，农民工自主流动是农民工的权利，一定程度上有利于资源的优化配置。但当前，农民工流动频率过高，特别是农民工在一个单位工作不到一年就流动的概率特别高。流动频率过高，增加了企业的管理成本，不利于企业增加人力资本投入，从而降低了劳动生产率。上述模式引入过渡账户后，过渡账户权益随缴费年限和司龄的提高而提高，有利于鼓励农民工稳定就业。

第四，有利于充分调动农民工的参保积极性。如果农民工参保15年，就能按城镇职工基本养老保险领取基本养老金，那么，一般来讲，这些稳定就业的农民工已成功实现城镇化，与城镇职工享有同等待遇，充分保证了他们的权益。即使对于缴费不足15年的农民工，也获得了单位缴费的激励，并随着缴费年限的延长，单位缴费划入的比例也越高，转移个人账户时，个人账户里的金额远高于自己所缴纳的部分，从而能充分调动农民工参保的积极性。

最后，该制度政府仅承担有限责任。农民工个人账户和过渡账户都以自身平衡为原则，除了享受税前列支外，政府一般不需要额外投入财政资金。

三、农民工社会养老保险推进战略

党的十七大对实现全面建设小康社会的奋斗目标提出了新要求，明确提出要加快建立覆盖城乡的社会保障体系，统筹城乡发展，推动区域协调发展，缩小地区差距。推进农民工养老保险，必须结合我国的基本国情，根据社会经济发展的实际情况，统筹兼顾，妥善处理。

(一) 推进农民工社会养老保险的指导原则

第一,必须处理好保障与就业的关系。对于农民工来讲,首要的问题是就业问题,其次才是保障问题。由于养老保险必然影响企业的用工成本,从而影响农民工就业。我国当前正处于现代化过程中,产业升级换代,对劳动力素质的要求越来越高,同时人民币升值的压力加大、升值速度加快,影响到劳动密集型产业的出口竞争力,最终直接影响到农民工的就业。为此,必须降低养老保险筹资成本,养老保障水平必须是低水平的。我国曾为鼓励出口实行出口退税政策,加剧了贸易摩擦,为了鼓励地方政府发展农民工养老保险,中央政府可实行转出口退税为农民工社会保障财政补助,在有利于提高企业竞争力的同时,减少贸易纠纷。

第二,推进农民工养老保险的目的是分散农民工面临的老年风险。农民工社会保险功能包括直接功能和间接功能。直接功能就是有利于农民工应付可能风险,增进农民工福利,是最基本的功能。间接功能包括政治功能、社会功能和经济功能等,它必须通过直接功能才能发生作用。把农民工纳入养老保险覆盖范围,目的不是缓解当前城镇职工养老保险基金的不足,而是分散农民工面临的老年风险。

第三,推进农民工养老保险,应实现经济和社会的协调互动发展。我国是一个发展中国家,促进经济发展是第一要务,它也是发展社会保障的物质基础。发展农民工社会保险,应适应经济发展产业升级的要求,循序渐进,逐步提高缴费水平,以免劳动力成本上升过快而影响企业竞争力。根据我国人口老龄化的趋势,养老保险基金在未来二十年都应是积累制的,养老保险基金积累的规模应符合我国储蓄黄金率水平,不能为了养老而储蓄积累过高,从而影响消费并阻碍经济发展。应优化养老保险基金的投资配置方式,实现保值增值。

第四,农民工社会养老保险应作为我国统筹城乡养老保险制度的战略平台。农民工社会养老保险模式的提出,并不意味着我国要实行两元甚至多元的社会养老保险政策。我国正在加快城镇化进程,完善市场经济体制,必须建立一体化统筹城乡的基本社会养老保险制度。农民工是介于城市和乡村之间的人口,是劳动力的主体,收入处于城镇职工和农民之间,内部收入差距相对比较小,适合农民工特点的养老保险有利于为构建统筹城乡的养老保险制度提供一个平台。

(二) 推进农民工社会养老保险的实施步骤

推进农民工社会养老保险,可以分三步实施。

第一步,局部推进,广覆盖。我国经济发展不平衡,地区差距很大,当前城镇

职工基本养老保险仍是省级统筹，农民工社会养老保险马上实现全国整体推进的条件尚不具备，当前仍只能是局部推进阶段。在局部推进阶段，如果各地制度迥异，社会养老保险关系转移和衔接的难度很大，不利于各地区的平等竞争和人才的合理流动，大大增加了以后制度整合和转轨的成本。为此，需制订全国统一的制度模式和实施条例，由各地推行，筹资水平和待遇可有差异。由发达地区和主要城市向二三线城市逐步推进，用5年左右的时间，逐步实现广覆盖，争取发达地区和主要城市实现全覆盖。

第二步，全国整体推进，全覆盖阶段。随着我国经济的发展、农民工文化技术水平的提高、待遇水平的逐步提高，农民工有更大能力缴纳社会保险费。从人口年龄结构来看，2013年左右，全国劳动年龄人口总体负担系数处于历史较低水平，并且，国家实行中部崛起和西部大开发战略，地区差距逐步缩小，都为农民工养老保险整体推进打下了比较好的基础。经过5年左右的推进，到2018年，逐步建立覆盖所有农民工的社会养老保险制度。

第三步，城乡养老保险协调发展阶段。国家可以整合地区养老保险制度，建立全国统一的资金筹集和待遇支付制度，逐步实现基础养老金的全国统筹，到2020年，农民工养老保险制度走向定型。到那个时候，我国已经初步建立了覆盖城乡的社会保障制度，但城镇职工养老保险与农村养老保险待遇差距仍比较大。为实现城乡社会保险的协调发展，根据农民工养老保险待遇水平居中，且覆盖人群占劳动力主体的情况，可以以农民工养老保险作为我国统筹城乡养老保险制度的战略平台。城镇基本养老保险可以在上述农民工社会养老保险的基础上再加上地方附加基础养老金和补充保险，实现城镇基本养老保险的全国统筹与转轨。当我国基本实现小康社会后，经济发展水平进一步加强，城镇化使农村人口比例减少，国家有能力进一步加大对农村的扶持力度，实现城乡统筹、协调发展。通过加大对农村养老保险的财政资助力度，逐步缩小城乡社会养老保险的待遇差距，最终实现城乡社会养老保险的协调发展，农民工养老保险制度走出历史舞台。

参考文献

[1] 张启春. 谈谈进城务工人员的社会保障问题[J]. 江汉论坛，2003(4).

[2] 杨立雄. 建立农民工社会保障制度的可行性研究[J]. 社会，2003(9).

[3] 卢海元. 适合农民工特点，建立弹性养老保险制度[J]. 中国劳动，2005(5).

[4] 龚秀全. 农民工社会保险主体博弈与制度设计研究[J]. 改革，2007(9).

[5] 劳动和社会保障部课题组. 农民工社会保障的基本思路与政策建议[J]. 经济要参，2005(59)；体制改革，2005(11).

[6] 龚秀全.论我国基本养老保险基金进入资本市场的方式选择[J].市场与人口分析.2002(2).
[7] 崔红志.对把进城农民工纳入城市社会养老保险体制的认识[J].中国农村经济,2003(3).

下篇　东海县社会保障可持续发展研究

东海县位于江苏省东北部。2010年户籍总人口115.1万人，全县总面积2 037平方公里。东海县是闻名中外的“水晶之都”，现存国家地质博物馆的“水晶大王”即出自东海县，全县水晶总储量约30万吨，石英储量约3亿吨，储量、质量均居全国之首。东海县农副产品十分丰富，是全国农业综合实力百强县、全国粮食生产县标兵、首批五十个商品粮基地县之一，是江苏省花生生产基地、瘦肉型猪基地和果品基地等。2010年，全县耕地面积181.79万亩，粮食总产量101.59万吨，油料总产量4.07万吨、果品总产量7.22万吨、水产品总产量4.61万吨、全年肉类总产量6.25万吨，禽蛋总产量4.9万吨。2010年荣获“全国粮食生产标兵县”称号。东海县是国家级生态示范区，全县有林地面积72.4万亩，森林覆盖率22.45%，活立木蓄积量240万立方米，先后被评为全国平原绿化先进县、全国首批绿化模范县，2009年荣获江苏省24个建制县生态环境综合评比第一名。

2010年，东海县实现地区生产总值200.14亿元，按可比价计算，较上年增长15.2%。其中，第一产业增加值41.10亿元，增长4.0%；第二产业增加值91.21亿元，增长22.2%，其中工业实现增加值78.12亿元，增长23.8%；第三产业增加值67.83亿元，增长14.7%。经济结构继续优化调整，三次产业结构之比为20.5∶45.6∶33.9，人均地区生产总值(按户籍人口计算)17 536元，按可比价计算，较上年增长13.6%。

2010年末，城镇基本养老保险参保人数为4.17万人，基本养老保险覆盖面达到95.9%，城镇医疗保险参保人数4.31万人，基本医疗保险参保率接近82%，城镇失业保险参保人数3.09万人，参加保险覆盖面达到98.2%。全县“新农保”参保人数为37.72万人，覆盖率达97.9%。

受东海县劳动和社会保障局委托，2008年1—11月，华东理工大学国家小城镇社会保障研究中心课题组完成了课题研究报告《社会保障与经济社会协调发展研究——东海社会保障经验实证研究》，2008年11月22日通过了专家评审。本书专题一下篇东海县社会保障可持续发展研究是在课题报告的基础上修改完善而成的。

第五章　东海县社会保障发展的经济社会条件分析与预测

东海县2007年全年实现GDP 114.06亿元，按可比价格计算，比上年增长了17.3%；同年人均GDP为10 692元[①]（按常驻人口计算），刚刚进入工业化后期阶段（工业化后期阶段，人均GDP 1 500～10 000美元，从产业结构上看仍处于工业化中期阶段）。根据科学发展观和构建和谐社会的要求，东海县在经济实力快速扩张的同时，经济社会的协调发展成为必然趋势。劳动和社会保障工作作为社会发展进步的重要内容，在保障居民基本生活、维护社会稳定和促进经济发展方面的重要作用将更加明显。劳动和社会保障工作的进步是构建社会主义和谐社会的必由之路，体现了广大人民群众的根本利益和共同愿望。本部分将就东海县经济社会发展的条件进行分析和预测，以期为后文的研究提供基础支撑。

一、东海县社会保障事业取得的成绩

（一）覆盖城乡的社会保障体系基本建立

东海县已建立起覆盖城乡的社会保障体系，各类人群均有相应的制度安排，除机关事业单位、城镇职工外，失地农民、农民均有相应的社会保险制度，使得各类人群都被纳入了社会保障的安全网，并且，各类社会保险的覆盖面仍在不断扩大。

（二）城镇职工社会保险参保人数增长迅速，覆盖率高

2008年第一季度末，城镇企业职工参加社会养老保险的有3.15万人，参保率为99%，参加失业保险的有4.54万人，参加医疗保险的有3.73万人，参保率

---

① 数据来源于《东海县2007年国民经济和社会发展统计公报》。

为 92%，三大保险覆盖面达 94.2%。[①]

（三）农村新型合作医疗与农村养老保险覆盖面不断扩大

2007 年末，农村新型合作医疗镇、村覆盖率达 100%，所有的行政村全部拥有甲级卫生室，参加农村合作医疗的人口达 90.43 万人，覆盖面达 96.5%。[②] 参加农村养老保险的农民达 26.31 万人，参保人数占适龄人口的 54.82%，保费规模达 7 138.97 万元。[③] 其中，新型农村养老保险扩面超过 9 万人，网络化管理内控制度建设继续领先全国。[④]

（四）就业、创业制度取得较大成效

2007 年末，东海县城镇登记失业率为 2.59%，比上年降低 1.04 个百分点，低于控制目标 2.41 个百分点。[⑤] 全年城镇新增就业岗位 5 000 个，安置城镇职工再就业 3 000 人。[⑥] 保持投入不降、力度不减，加大职业技能培训，大力推进农村劳动力转移。落实税收减免、小额贷款担保等优惠政策，开展各种创业培训实践活动，鼓励回乡创业人员与失业人员转变观念，自主创业。

（五）社会福利事业显著进步

2007 年，全年发放优抚费 1 350 万元，增长 12.5%；发放社会福利救济费 1 887 万元，增长 40.8%；发放自然灾害救济费 450 万元，增长 10.6%。救济人数 3.73 万人，帮扶贫困户 1 837 户，脱贫 1 837 户。2007 年末实有敬老院 22 家。[⑦] 健全城乡最低生活保障制度，形成低保标准随经济发展适时增长机制，重度残疾人纳入全额低保。完善贫困家庭学生救助机制，确保每一名学生不因贫困而失学。加大经济困难家庭住房保障力度，扩大经济适用房、拆迁安置房和廉租房的建设规模。

---

① 数据来源于《东海县 2007 年国民经济和社会发展统计公报》、《东海县 2001—2008 年第一季度基本养老保险数据统计表》、《东海县 2001—2008 年第一季度失业保险数据统计表》、《东海县 2001—2008 年第一季度职工医疗保险数据统计表》。

② 数据来源于《东海县 2007 年国民经济和社会发展统计公报》。

③ 数据来源于《东海县 2001—2008 年第一季度农村社会养老保险数据统计表》，数据为 2008 年第一季度末数据。

④ 数据来源于《东海县十五届人大一次会议文件——政府工作报告》。

⑤ 数据来源于《东海县 2007 年全面建设小康社会进程监测报告》，见《东海县统计年鉴 2008》。

⑥ 数据来源于《东海县十五届人大一次会议文件——政府工作报告》。

⑦ 数据来源于《东海县 2007 年国民经济和社会发展统计公报》。

二、东海县社会保障发展的SWOT分析

SWOT(即英文 Strengths、Weaknesses、Opportunities 和 Threats 的缩写)分析的主要目的在于对东海县社会保障的综合情况进行客观公正的评价，以识别各种优势、劣势、机会和挑战因素，是开拓思路、正确制定社会保障发展方向的基础。通过综合、明晰、科学的 SWOT 分析，可以为后文的分析提供清晰的背景资料。

对东海县社会保障发展的 SWOT 分析拟分如下两个层次：

第一个层次是初级的 SWOT 分析，主要基于东海县社会保障的发展背景与现状，分析其面临的优势、劣势、机会和挑战。其中，优势和劣势属于内部环境因素，它们是东海县社会保障在其发展过程中自身存在的积极因素和消极因素，属主观因素；机会和挑战属于外部环境因素，它们是外部环境对东海县社会保障发展的有利和不利因素，属于客观因素，一般归属为相对宏观的，如经济的、政治的、社会的等不同范畴。

第二个层次是进行 SWOT 矩阵分析，通过初步的 SWOT 分析，根据东海县社会保障发展面临的机遇和挑战、自身的优势和劣势，可以构建 SWOT 矩阵。利用 SWOT 矩阵可得到四个 SWOT 组合，即优势—机会(SO)组合、优势—威胁(ST)组合、劣势—机会(WO)组合、劣势—挑战(WT)组合。每一种组合都存在多种匹配关系，每一种匹配关系都可给出对应的战略对策。当然，现实中许多因素的匹配关系很弱或根本不存在，无需考虑。根据 SWOT 矩阵分析的组合和匹配关系，可以为东海县社会保障发展确定思路、确定目标以及拟定实现目标的战略途径提供客观现实的依据。

1. 优势

(1) 经济快速发展、财政收入增长，为社会保障发展提供了良好的经济后盾。

由图 5－1 可见，近四年东海县 GDP 的增长速度比较快，增长率均超过了 10%，特别是近两年，GDP 的增长率均为 17%，2007 年全年实现地区生产总值 114.06 亿元。在 2001—2007 年的五年间，东海县 GDP 增长了近两倍。从图 5－1 可以看出，东海县的 GDP 增长有两个拐点，第一个拐点在 1991 年前后，第二个拐点在 2001 年。考虑到预测的准确性，用 2000—2007 年的数据对东海县的经济增长用最小二乘法进行时间序列分析，可以得到预测方程 $y=9.3407x-18644$，可决系数为 0.87，用这一方程对东海县未来的经济增长进行预测。按照《东海县国民经济和社会发展“十一五”规划及 2020 年远景目标纲要》，“十一五”期间，东海县的 GDP 年均增长率达到 20%左右；“十二五”期间，GDP 年均增

长率为 18%左右;“十三五”期间,GDP 年均增长率为 16%左右。将规划值与模型预测值平均得出调整后的 GDP 数据,可能更符合现实的发展情况,见表 5-1。

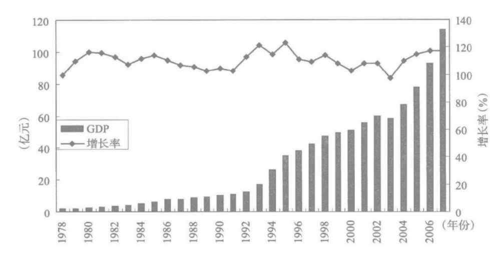


图 5-1 1978—2007 年东海县 GDP 总量及增长速度

注:GDP 总量按当年价格计算,增长速度按可比价格计算。

表 5-1 东海县 GDP 总量预测 单位:亿元

年份	“十一五”时期规划值	根据模型预测值	调整后的值
2010 年	197.1	161.5	179
2015 年	450.9	369.4	410
2020 年	947.1	743.0	845

经济总量的快速增长为财政提供了坚实的基础。2000—2007 年,财政总收入由 1.86 亿元增长到 14.02 亿元,年均增长 33.4%,尤其是近三年的财政收入增长率均超过了 50%,见图 5-2。财政收入占 GDP 的比重也由 3.65%增长到 12.3%。按年均增长 30%估计财政收入的增长率,到 2013 年,东海县财政收入将为 68 亿元,2018 年东海县财政收入将为 251 亿元,为社会保障资金提供了优厚的基础。

(2) 产业结构的变化也有利于社会保障的发展。

图 5-3 是改革开放以来东海县三次产业结构的变化图。1978—1989 年,三次产业比重基本上没有太大变化,自 1990 年起,第一产业的产值比重直线下降,同一时期第二产业的产值比重上升速度较快,第三产业的产值比重也在逐渐上升,但速度略低于第二产业。2007 年,三次产业结构为 25.2 : 42.7 : 32.1。

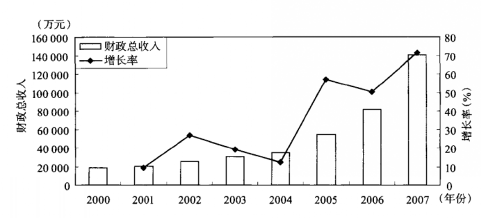


图 5-2　2000—2007 年东海县财政总收入与增长速度

按照经济发展的一般规律，预计未来东海县第三产业的比重将有所增长；第二产业的总量继续上升，比例保持稳定；第一产业从业人员将继续减少。由于第一产业和第三产业的从业人员多为农民和自由职业者，第一产业比重的降低有利于减小“新农保”推广扩面的力度。第三产业从业人员的收入相对于第一产业的从业人员收入更高，参与社会保障的能力也更强，在县域经济内，第三产业的从业人员一般为灵活就业人员，所以，今后应当加强灵活就业人员的社会保障力度；而第二产业的从业人员多在企业工作，比较容易组织，而且企业也可以承担部分的社保资金，为东海县社会保障覆盖面的扩展提供了较好的条件。

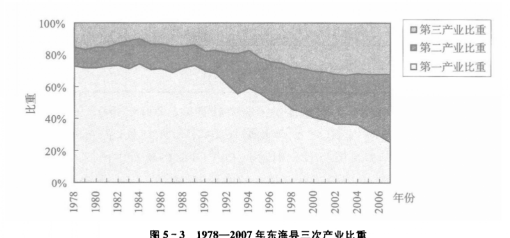


图 5-3　1978—2007 年东海县三次产业比重

(3) 优良的区位因素为东海县的经济发展提供了良好的基础。

东海县地处江苏省北部，是国务院批准的首批沿海对外开放县，东濒黄海，南临宿迁，西通彭城，北界齐鲁，地处国家“陆桥经济带”、“星火开发带”和“徐连经济带”三大板块的重合地带，是江苏省沿东陇海产业带的重要节点以及连云港

与徐州两市的区域和产业连接纽带。东陇海线贯穿东海县境内，拥有5条铁路专线，沿途设火车站7个；公路交通网络四通八达，除310、204国道和245省道等主干道以外，连霍、同三两条高速公路贯穿其境内，县级公路总里程为15 000公里；境内设有连云港民航机场，距县城仅10公里，航班直飞北京、上海、厦门、成都、沈阳、温州等大中城市；内河航运直达运河、长江，通航总里程为200公里，设码头7个。水陆空综合交通运输优势十分明显，优越的区位优势为东海县的经济发展提供了良好的基础。

(4) 后发优势。

东海县社会保障发展相对于苏南地区(如昆山、太仓)时间较晚，这使得东海县一方面在社会保障政策选择上具有较强的灵活性，另一方面也可以借鉴其他地区的成功经验，充分发挥自己的后发优势，实现跨越式发展。

(5) 东海县政府对民生问题高度重视。

东海县政府对民生问题特别是农民的养老问题非常重视，东海县、乡专门成立了农村养老保险工作领导小组，《东海县国民经济和社会发展"十一五"规划及2020年远景目标纲要》中明确提出，"实现人人享有基本社会保障"的目标，并提出"全面推行农村养老保险，力争2010年覆盖面达到85%以上，2015年达到95%"。

(6) 东海县劳动与社会保障局拥有一支精干的管理队伍。

东海县劳动与社会保障局虽然人员编制比较紧缺，但工作人员的工作能力较强，绝大多数工作人员均为大专以上学历；另一方面，工作人员的工作热情非常高涨，特别是县农保处的工作人员。县农保处在2005年获得了"全省农村社会养老保险经办机构'争先创优'活动先进单位"、"2001—2005年度全省农村社会养老保险工作先进单位"，同时，被连云港市局评为2005年度"先进集体"，农保处李同云主任也被评为"江苏省农保工作先进个人"、"连云港市劳动模范"。县农保处与农民开展面对面的交流咨询，深入乡镇、村、重点农户，宣传党和政府对农民参保的优惠政策，通过横幅、标语、电视滚动字幕、挨户发放宣传单、热线电话等方式，使"新农保"制度深入人心。农保处确立了领导班子负责制、科室有科长负责制，分片包干联系点，工资和福利直接挂钩，进一步调动了工作人员的积极性。

2. 劣势

(1) 农村养老保险的覆盖率相对较低。

东海县新型农村养老保险从2006年3月开始实行，取得了较大的成绩，使得全县半数以上的农民有了自己的养老保障。2008年第一季度末，农村养老保

险参保农民达26.31万人，参保人数占适龄人口的54.82%，[1]但距离全覆盖仍有一定差距，扩面难度仍比较大。

（2）农民参保能力有限。

按照党的十七大提出的社会养老保险"低标准、广覆盖、保基本、可持续"的原则。参加新型农村社会养老保险的人员，每年最低需缴纳保费600元。在保费缴纳中，多数农民实行"811工程"，个人拿80%，乡镇财政补贴10%，村集体补贴10%；村干部实行"433工程"，个人拿40%，财政补贴30%，集体补贴30%。农民自身负担的比重较高，较低的参保能力制约了养老保险的发展。

（3）农保管理人员编制紧张的问题比较突出。

农村社会养老保险适龄参保对象按50万人计算，平均每位县农保处人员对应的参保对象为5.56万人，人员紧张的情况已十分突出。目前，国际上的通行做法是经办人员编制按照人均险种管理幅度配备，例如，社保制度比较完善的瑞典人均管理621人，芬兰人均管理816人。即便在国情与我国相近的印度，其人均管理也仅1 813人。

3. 机遇

（1）保障制度逐渐健全。

2004年，"建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度"被写入《宪法》，为建立健全社会保障制度提供了宪法依据。修订后的《劳动合同法》于2008年1月1日开始实施。这说明我国社会保障的法律、法规体系在不断地健全，逐渐为今后的社会保障工作提供了更可靠的法律依据。中共江苏省委、江苏省人民政府《关于大力发展现代化农业　加快推进社会主义新农村建设的若干意见》第二十三条"健全农村社会保障体系"提出"全面建立新型农村社会养老保险制度，合理确定缴费基数比例，形成个人缴费、集体补助、政府补贴的筹资机制，调动农民的积极性"，为东海县农村养老保险的完善和发展提供了指导方向。

（2）国家对社会保障事业的重视程度不断加大。

温家宝总理在十一届人大会上所作的政府工作报告中明确指出，要"较大幅度地增加社会保障支出"，并把"完善社会保障体系"作为今后更加注重社会建设、着力保障和改善民生的重要措施。2008年，中央财政安排在社会保障上的支出总额比上年增长了19.88%。

4. 挑战

（1）人口老龄化压力。

[1] 数据来源于《东海县2001—2008年第一季度农村社会养老保险数据统计表》，数据为2008年第一季度末数据。

从长期来看,人口老龄化对现行的家庭养老方式提出了挑战,人口老龄化所产生的“四二一”家庭模式使得现行的养老保险发生困难,对养老金支付能力提出了挑战。另外,人口老龄化对社会医疗保险也会产生很大的影响,主要表现在以下几个方面:第一,退休人数逐渐增加,医疗总费用增加;第二,在职人员趋于减少,缴费人数也相应减少;第三,退休人员平均期望寿命提高,享受医保的时间也相应延长;第四,退休人员的平均医疗费用高于在职职工,高龄老年人口高于低龄老年人口。

(2)农民转居民的压力。

据《东海县统计年鉴》数据显示,2007年,东海县城市化率为32.75%①,按照《东海县国民经济和社会发展“十一五”规划及2020年远景目标纲要》,2000年城镇化率为42%,2015年城镇化率达到49%,2020年城镇化率将达到55%。按照预期,东海县2010年为117万人,2015年为120万人,2020年为122万人。从目前看,人口的预期数据略为保守,根据年鉴数据,2007年末,东海县总人口已达到118.48万人,按照5‰的增长率预测,未来的人口数据及需要转居的人口数据如表5-2所示,也就是说未来12年内,共需要转居20万人左右,这20万人的社会保障衔接问题也给东海县的社会保障事业发展带来了一定的挑战。

表5-2 人口预期数据

年份	原预期值(万人)	调整后的预期值(万人)	预期城市化率(%)	预期城镇人口(万人)	需要转居人口(万人)
2010	117	120	42	50.4	11.6
2015	120	123	49	60.27	9.9
2020	122	126	55	69.3	9.0

三、构造SWOT矩阵

根据前面的分析可以构造SWOT矩阵,并制订行动计划。制订计划的基本思路是:发挥优势因素,克服弱点因素,利用机会因素,化解威胁因素;考虑过去,立足当前,着眼未来。运用系统分析的综合分析方法,将排列与考虑的各种环境因素相互匹配起来加以组合,得出可选择对策。这些对策包括:最大与最大对策(SO对策),即着重考虑优势因素和机会因素,目的在于努力使这两种因素都趋于最大,依靠内部优势去抓住外部机会;最大与

① 数据来源于《东海县统计年鉴2008》。

最小对策(ST 对策),即着重考虑优势因素和挑战因素,目的是努力使优势因素趋于最大,使挑战因素趋于最小,利用优势去避免或减轻外部挑战的打击;最小与最大对策(WO 对策),即着重考虑弱点因素和机会因素,目的是努力使弱点趋于最小,使机会趋于最大,利用外部机会来改进内部弱点;最小与最小对策(WT 对策),即考虑弱点因素和挑战因素,目的是努力使这些因素都趋于最小,直接克服内部弱点和避免外部挑战。见表 5－3。

表 5－3　东海县社会保障 SWOT 分析矩阵

机会与挑战 / 优势与劣势		机会(O)	挑战(T)
		◆ 保障制度基础的逐渐健全 ◆ 国家对社会保障事业的重视程度不断加大	◆ 立法的缺失 ◆ 人口老龄化的压力 ◆ 农转居的压力
优势S	◆ 经济快速发展 ◆ 产业结构优化 ◆ 优良的区位 ◆ 后发优势 ◆ 东海县政府对民生问题高度重视 ◆ 东海县劳动与社会保障局拥有一支精干的队伍	SO 策略(最大最大对策) ● 利用现有的经济基础,尽可能地争取资源,保证社会保障的正常运行 ● 在制度设计中充分考虑产业结构调整的趋势,充分考虑到产业结构调整对社会保障的需要 ● 充分利用后发优势,做好东海县社会保障规划工作,并积极谋求与周边城市的交流与合作	ST 策略(最大最小对策) ● 积极贯彻上级有关的社会保障文件,并在实践中谋求本市社会保障制度的逐渐完善 ● 充分利用现有的经济基础,为转市民的农民提供就业培训和渠道 ● 加强与周边城市的经济联络,进一步壮大本市的经济实力,为社会保障提供经济支持
劣势W	◆ 保障覆盖面相对较低 ◆ 农民负担较重 ◆ 农保人员编制紧张	WO 策略(最小最大对策) ● 积极争取人员编制 ● 逐步提高社会保障的覆盖面和缴费率 ● 尽可能降低农民负担	WT 策略(最小最小对策) ● 多渠道拓展社会保障资金的融通渠道,缓解养老保险持续增长的压力 ● 谋求建立统筹城乡的社会保障运行模式 ● 积极向上级反映社会保障工作中面临的一系列问题,争取上级的支持

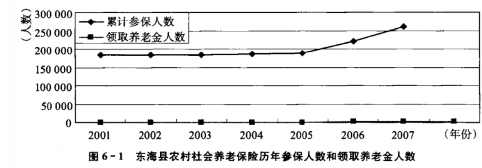
第六章　东海县新型农村养老保险的制度创新与可持续发展

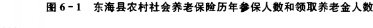
一、东海县农村养老保险的发展

1992年，民政部出台了《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》（以下简称“老农保”），当时东海县民政局根据本地实际情况出台了相应办法，建立了农村社会养老保险制度，经过多年的发展，取得了一定成绩，为新型农村养老保险制度的推进奠定了一定基础。1998年，在政府机构改革中，农村社会养老保险工作由民政部门移交给劳动与社会保障部门。由于“老农保”制度固有的缺陷以及其他方面的原因，2002年以后，“老农保”进入停滞整顿阶段。十六大以后，中央对“三农”问题给予了前所未有的重视，加大了解决“三农”问题的力度。在此背景下，一些地方开始恢复重建农民社会养老保险制度。党的十六届六中全会根据农村经济社会发展情况，提出了“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”的战略目标和任务，农保工作的春天来临了。2006年以来，东海县劳动与社会保障局抢抓机遇，创新机制，强力推进，农村社会养老保险进入了一个新的发展时期。2006年3月，东海县劳动与社会保障局开始探索建立新型农村社会养老保险制度，出台了《新型农村社会养老保险试点办法》，首先在5个乡镇试点，试点地区既有外出务工人员比较多的丘陵地区，也有以纯农业作业为主的平原地区，地理位置不同，经济条件亦有别，以确保试点成功以后，其经验可以在全县迅速推广。经过半年的试点调研，吸取经验，下半年扩大到12个乡镇试点，2007年在全县全面推进新型农村社会化养老保险制度，相应出台了东委办[2007]66号《东海县行政村村干部新型农村居民养老保险征缴办法》、东劳社[2007]19号《东海县新型农村居民养老保险征缴办法》、东政发[2007]158号《关于印发〈东海县新型农村社会基本养老保险暂行办法〉的通知》、东劳社[2007]11号《关于推进〈东海县新型农村社会养老保险试点办法〉的通知》、东劳社[2007]5号《关于2007年增加农村退休居民基本养老保险金的通知》、东劳社6号《关于〈推进新型农村社会保险宣传工作〉的通知》等各种文件，对农村社会养老保险的主要内容及形式、管理体制、资金来源与

发放、监督管理等作出明确规定，使东海县新型农村社会养老保险制度从一开始就建立在制度化的基础上，取得了良好的开端。

在新型农村社会养老保险推进之前，“老农保”一直处于停滞状态，参保人数变化不大，保费收入和保费支出保持稳定，但人均保额和人均退休金都很低，2007 年，“老农保”的人均退休金仅为每月 11.5 元。新型农村社会养老保险实施以来，参保人数、保费收入和累计积累资金都大幅增加，如图 6－1 和图 6－2。“老农保”覆盖对象参保率一直保持在 38%左右，而“新农保”推行以来，参保率迅速上升，到 2008 年第一季度为止，农民参保率达到 54.82%。




图 6－1　东海县农村社会养老保险历年参保人数和领取养老金人数

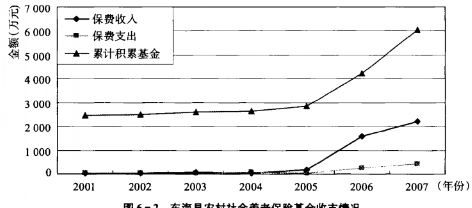


图 6－2　东海县农村社会养老保险基金收支情况

二、东海县新型农村养老保险的制度创新

(一) 参保对象的创新

“老农保”规定，不分性别、职业，农民的缴费年龄为 20 周岁至 60 周岁。由于我国农村养老保险在曲折中前进，到目前为止，大多数农村老人都没有参加养老保险，导致他们没有养老金，这实际上是社会对老人的历史负债。这些老人曾经为社会发展做出了应有的贡献，但是由于各种原因没有参加社会养老保

险而得不到应有的养老保障，只能依靠家庭、子女保障。而现在农村家庭小型化，家庭保障功能弱化，很多退休老人只能艰难维生。东海在发展新型养老保险过程中，把这些老人同样纳入投保范围，一定年龄段内（女 56～59 周岁、男 61～64 周岁）的老人补缴规定的保费之后，不仅每月能领到养老保险金，还能一次性领回从规定退休年龄到实际年龄的养老金。现有老人按月领取养老金，对充分调动年轻农民参保的积极性具有重要的示范意义，同时，该制度也是对现有老人应有权益的保障，体现了代际公平的原则。

（二）资金筹集方面具有创新性

1. 缴费水平适度，有利于保障退休老人的基本生活

东海县新型农村养老保险缴费基数确定为上年度农村人均收入的 60%～300%，一般农民缴费费率为 16%。这一筹资标准符合大多数农民的实际收入水平，在充分考虑农民承受能力的基础上，体现了收入高者多缴，收入低者少缴，照顾了农民的养老保障需求与缴费能力，充分尊重了农民的选择权，体现了“以人为本”的科学发展观。缴费基数做出下限规定，主要在于保障退休老人的基本生活，不至于退休金低于最低生活保障资金。农民个人缴费具有一定的灵活性和自主性，建立弹性个人账户，有利于农民在保证正常生活的基础上对剩余收入（收入一支出）进行合理安排，实现一生的效用最大化。

在“老农保”中，保险费征缴实行的是低标准、多档次，从 2 元到 20 元分为十个档次，由农民自由选择。由于缴费标准过低，再加上投资收益率低下，结果造成投保农民退休金极低。例如，东海县“老农保”投保人人均退休金仅仅为每月 11.5 元，远远低于最低生活保障资金，根本无法起到基本的保障作用，导致农民对“老农保”失去根本的信任。而东海县“新农保”的筹资标准能充分保证退休老人的基本生活。但如果新型农村养老保险筹资标准过高，则部分高收入者将领取过高的养老金，拉大了贫富差距，同时增大了财政补贴的负担。

2. 明确了政府的财政责任，建立了多方筹资机制

在“老农保”中，虽然规定农村社会养老保险在资金筹集上坚持以“个人缴纳为主，集体补助为辅，国家给予政策扶持”的原则，但是，由于大多数集体无力或不愿对农村社会养老给予补助，绝大多数普通农民得不到任何补贴，因而农民没有参保的积极性。一些地方政府为了政绩，采取强制性的行政命令要求农民参保，既违背了农村社会养老保险的自愿性原则，也导致干群关系紧张，本来是为民谋福利的事业，如今却变成了影响政府形象的事情。

中国宪法规定：中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利；国家应建立健全同经济发展水平相适

应的社会保障制度。《中华人民共和国老年人权益保障法》第三条规定：国家和社会应当采取措施，健全对老年人的社会保障制度……；第五条规定：各级人民政府应当将老年事业纳入国民经济和社会发展计划，逐步增加对老年事业的投入，并鼓励社会各方面投入，使老年事业与经济、社会协调发展。在未来几十年中，我国将处于人口老龄化高速发展的时期，由于人口城镇化的影响，一些年轻劳动力从农村流入城市，使得农村人口老龄化问题比城市更为严重。由于家庭核心化和小型化，家庭养老功能和土地保障功能严重弱化，农村老人的养老问题显得非常迫切。但 2025 年之前，我国劳动年龄人口总体负担系数比较稳定，甚至有一个先下降的过程，为我国解决养老问题创造了一个战略机遇期。如果在 2025 年之前能抓住机遇，在促进经济发展的同时，建立一个完善的养老保险制度体系，则有利于解决我国今后的养老问题。研究结果表明，一个社会，老龄化高峰到来之前的 30～40 年是以储备积累方式建立社会养老保险制度的最佳时期，时间越短越被动。我国若不抓紧这一黄金时间开始建立并完善农村社会养老保险制度，那么到本世纪中期，就会陷入严重困境（见图 6－3、表 6－1）。



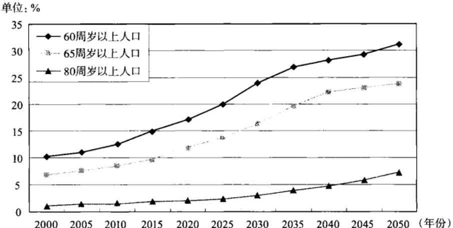


图 6－3　中国人口老龄化趋势

表 6－1　我国未来劳动年龄人口养老负担系数与总体负担系数预测

年份	养老负担系数	总体负担系数	年份	养老负担系数	总体负担系数
2005	16.27	48.33	2030	40.53	69.96
2010	18.41	47.30	2035	47.51	76.44
2015	22.77	50.65	2040	49.85	77.57
2020	26.50	54.79	2045	52.48	79.90
2025	32.31	61.34	2050	57.95	86.46

数据来源：根据 2006 年联合国对世界人口数据的预测加工整理而成。

但在农村，农民不存在一个类似于企业的组织为农民参保缴费，在农民缴费能力比较弱的情况下，政府部门在养老保障筹资中具有义不容辞的责任。

东海县新型农村养老保险明确了政府的筹资责任，规定保险资金由个人、政府和集体共同筹集。其中，普通农民个人费率为 16%，县乡财政负担缴费基数的 4%；村干部(行政村党支部书记、村委会主任和会计)和乡村医生实行"433 工程"(保险资金个人出 40%，财政补贴 30%，集体补贴 30%)。2006 年，中央一号文件指出，"按照城乡统筹发展的要求，逐步加大公共财政对农村社会保障制度建设的投入，探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度。"东海县新型农村养老保险制度的筹资方式是对党中央政策的贯彻实施。虽然东海县经济仍然不够发达，财力有限，但政府部门出于对民生问题的高度关注，出于对人口老龄化问题的高度责任感，出于对科学发展观的实践要求，明确了政府对农村养老保险的财政责任。这有利于充分调动农民的参保积极性，改善政府在人民心目中的形象，促进社会和谐。并且，为了消除误解，规定个人缴费和集体补助全部记入个人账户，明确了个人账户的产权，充分保证了个人缴费的权益。

3. 政府财政对低保群体缴费进行特殊资助，有利于实现基本养老保险的底线公平

在经济高速发展的过程中，由于不同的人拥有的资源禀赋不同、机会不同、努力程度不同，从而形成了比较大的贫富差距。一些群体生活拮据，无力承担基本的养老保险费用。为了使低收入者有能力缴纳养老保险费，东海县政府规定，凡列入最低生活保障的人员，个人缴纳部分减半征收，减半征收部分由县乡财政分担。这充分体现了党的"完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化"精神，有利于缩小群体差距，保障低收入群体的老年基本生活，促进社会和谐。

(三) 待遇发放具有创新性

首先，在全国经济发展处于中等水平的地区，率先建立了普享制基础养老金＋个人账户养老金的农村社会养老保险待遇发放制度。

"老农保"中，养老保险基金完全由个人缴纳，全部记账在个人名下，不设立统筹账户，农村养老保险实质成为一种"个人储蓄"模式，缺乏社会保险应有的互济性和分散风险的功能。在我国城镇职工基本养老保险中，职工只有参保满 15 年及以上，才能享有基础养老金，而一般累计缴费不满 15 年的，都属于流动性大、职业不稳定的低收入者和弱势群体，他们最需要保障，最需要得到帮助，却被排除在外，甚至连自己曾经所缴纳的统筹基金也被剥夺了，利益严重受损。东海县新型农村养老保险在借鉴城镇职工基本养老保险待遇发放方法的基础上进行

了创新，具有重要的理论意义和现实意义。它建立了普享制基础养老金+个人账户养老金的待遇发放制度，基础养老金资金来源于财政补助，个人账户养老金来源于个人缴费、集体补助以及投资收益。缴费不满15年，基础养老金为退休时上年度农民人均纯收入×(6%+缴费年限×0.2%)；如果缴费满15年，则基础养老金为退休时上年度农民人均纯收入×[12%+(缴费年限-15)×1%]；个人账户养老金待遇发放与城镇职工基本养老保险相同。这种待遇发放方式体现了公平与效率的结合。投保人基础养老金具有最低保障，实际上是一种普享制待遇，符合公共财政的底线公平原则，有利于保障退休老人最基本的生活。缴费年限越长，基础养老金越高，有利于充分调动投保人的缴费积极性。

其次，在全国率先制定了养老保险金适时调整制度。在"老农保"中，农民退休金完全取决于个人账户，不随经济发展和物价水平的调整而调整。随着经济发展和通货膨胀加剧，农民所领的退休金不断贬值，基本生活无法得到应有的保障。东海县新型农村养老保险制度规定，根据经济发展、物价指数、人均收入以及社会统筹基金账户余额等因素，适时调整，确保退休金的购买力不下降，让退休老人共享经济发展成果。2007年7月1日，将2006年12月31日之前退休的人员退休金上调7%，2008年根据全省物价指数情况进一步对农民的退休养老金上调7%。

再次是创新养老保险10年保证期制度。参保人员退休后生存超过10年的，养老金仍然正常发放，从增值基金中列支；生存不满10年的，其个人账户余额一次性退还法定继承人或由继承人按月领取至期满，以确保每位参保人员退休后拿满10年养老金，消除了农民参保的顾虑。

最后是创新养老补贴制度。如果子女参加新型农村社会养老保险，则达到退休年龄的父母立即可以享受到每人每月30～80元的养老金补贴，年龄越大补贴越高。这样做，既满足了当前超龄人员的养老需求，也激发了中青年农民的参保热情。对一些没有能力参保的贫困老人，由农保机构按月给每人发放30～80元的生活补贴，使贫困老年人同样享受到政府的惠民政策。

(四)创新被征地农民社会养老保险制度

东海县当前正处于工业化和城市化的高速发展时期，必然有相当一部分农民土地被征用，被征地农民的生活和老年保障成为新型农保关注的重点。东海县劳动与社会保障部门通过送岗位、送技能、送服务，帮助被征地农民尽快就业，通过创业培训，促进农民创业和带领更多的人就业。通过就业，促进当地经济发展和农民收入提高，进而提高农民缴纳社会养老保险的能力。在此基础上，推出了被征地农民养老保障办法，从土地补偿费、征地安置补助费中按月提取养老保

险金，按月划入被征地农民养老保险基金账户，解决他们的老年后顾之忧。

三、东海县新型农村养老保险的待遇水平预测与可持续发展

（一）东海县新型农村养老保险待遇水平预测

1. 农村劳动力年龄人口养老负担系数预测

人口结构基础数据来源于2006年11月1日零时抽样调查样本数据，假设东海县农村人口死亡率的分布与全国农村人口死亡率的分布相同。2005年，东海县人口预期寿命为74.5岁，根据东海县历次人口普查时预期寿命的变动情况，假定2008年、2013年、2018年、2023年和2028年东海县人口预期寿命分别为75岁、76岁、77岁、78岁和79岁。东海县农村劳动力年龄人口养老负担系数2008年为20.20%，2028年则达到57.85%。东海县农村劳动力年龄人口养老负担将逐步提高，未来劳动力养老压力会非常大，必须未雨绸缪（见图6－4）。

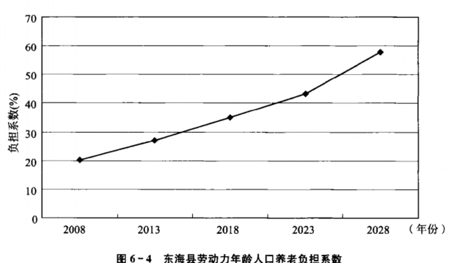


图6－4　东海县劳动力年龄人口养老负担系数

2. 农民人均纯收入预测

近年来，东海县经济得到了迅速健康的发展，2000—2007年，东海县农民人均纯收入年均增长9.04%，2007年比2006年增长13%，2007年农民纯收入达到5 002.29元。当前，党中央高度重视“三农”问题，采取了多种切实可行的措施增加农民收入，东海县作为发达省市的欠发达地区，具有良好的区位优势和资源优势，农民收入具备快速稳定增长的充分条件。但考虑到近年来农民纯收入有一定波动，为了更客观地预测农民纯收入的增长情况，对农民纯收入的增长速

度采取了多种假定，即分别以2007年为基期，以后年度农民纯收入分别增长为8%、9%和10%，不同假定条件下预测年度农民纯收入如表6-2所示。

表6-2　不同收入增长率假定条件下预测年度的农民纯收入　　（单位：元）

年份	8%	9%	10%	年份	8%	9%	10%
2007	5 000	5 000	5 000	2018	11 658	12 902	14 266
2008	5 400	5 450	5 500	2019	12 591	14 063	15 692
2009	5 832	5 941	6 050	2020	13 598	15 329	17 261
2010	6 299	6 475	6 655	2021	14 686	16 709	18 987
2011	6 802	7 058	7 321	2022	15 861	18 212	20 886
2012	7 347	7 693	8 053	2023	17 130	19 852	22 975
2013	7 934	8 386	8 858	2024	18 500	21 638	25 272
2014	8 569	9 140	9 744	2025	19 980	23 586	27 800
2015	9 255	9 963	10 718	2026	21 579	25 708	30 580
2016	9 995	10 859	11 790	2027	23 305	28 022	33 637
2017	10 795	11 837	12 969	2028	25 169	30 544	37 001

3. 养老保险待遇水平预测

假定某农民于2008年初参保，参保年龄分别为40岁和45岁。参保的缴费基数为当地上年度农民平均纯收入，年初一次性缴费。40岁参保的男性农民缴费20年后于2028年初年满60周岁退休，女性缴费15年后于2023年初年满55周岁退休。45岁参保男性农民缴费15年后于2023年初年满60周岁退休，女性缴费10年后于2018年初年满55周岁退休。假设个人账户年均投资收益率为4.5%时，根据东海县新型农村养老保险制度，退休农民每月可以领取的养老金如表6-3和表6-4所示。

表6-3　2008年初40岁参保农民达到退休年龄时的待遇水平　　（单位：元）

收入增长率	8%		9%		10%	
性别	女性	男性	女性	男性	女性	男性
个人账户累计积累额	17 081.69	37 303.02	33 143.20	61 982.31	35 611.38	68 551.94
月个人账户养老金	100.48	268.37	194.96	445.92	209.48	493.18
退休时基础养老金	158.61	330.15	182.12	396.98	208.86	476.53
退休时基本养老金	259.09	598.52	377.08	842.89	418.34	969.71
2028年基本养老金	333.53	598.52	475.18	842.89	545.85	969.71
退休时养老金替代率水平	19.60	30.82	24.85	36.10	24.04	34.59

表 6-4　2008 年初 45 岁参保农民达到退休年龄时的待遇水平　（单位:元）

收入增长率	8%		9%		10%	
性别	女性	男性	女性	男性	女性	男性
个人账户累计积累额	11 069.24	17 081.69	19 702.72	33 143.20	20 601.43	35 611.38
月个人账户养老金	65.11	100.48	115.90	194.96	121.18	209.48
退休时基础养老金	71.96	158.61	121.42	182.12	139.24	208.86
退休时基本养老金	137.08	259.09	237.31	377.08	260.43	418.34
2028 年基本养老金	220.48	333.53	302.71	475.18	345.43	545.85
退休时养老金替代率水平	15.24	19.60	24.06	24.85	24.10	24.04

根据表 6-3 和表 6-4，农民参加新型农村养老保险，如果缴费年限超过 15 年，则退休时基本养老金替代率水平一般在 20%以上，能基本解决退休老人的基本生活。缴费年限越长，则待遇水平越高，因此鼓励农民早参保。退休后，基础养老金随着经济发展水平的提高而增长，农民领取的总体退休金也将逐步增长。例如，当农民纯收入增长 8%时，到 2028 年，2023 年退休的女性农民退休金将从退休时的 259.09 元增长到 333.53 元，年均增长 5.18%。如果农民纯收入增长 10%，则该农民退休后的养老金将增长 5.47%。经济增长速度越快，农民退休金的增长水平也相应地增长越快，既有利于抵御通货膨胀对养老金购买能力的影响，也有利于退休老人共享经济发展成果，促进社会和谐。

（二）新型农村养老保险财政负担与可持续发展

东海县新型农村养老保险个人账户是完全积累制，退休后个人账户养老金计发办法与城镇职工基本养老保险个人账户计发办法相同，在全国基本养老保险制度定型后，属于缴费确定型待遇模式，不会对财政构成压力。因此，本文不考虑养老保险个人账户支出对财政的影响。影响新型农村养老保险可持续发展的主要因素是基础养老金待遇水平和老年补贴，如果这些支出超越了财政的可承受能力，则制度不可持续；反之，制度是可持续的。

1. 基础养老金支出规模

影响基础养老金支出规模的因素有两个：一是基础养老金的待遇水平，二是领取基础养老金的人数。基础养老金的待遇水平根据制度规定和农民缴费年限确定。领取基础养老金的人数则由东海县的农民人数和参保率确定。未来东海县退休农民人数则取决于现有农村人口、人口增长（出生、死亡和迁移情况）、人

口城镇化和人口年龄结构等因素。在城镇化的过程中，一般年轻人更容易城镇化，而老年人口城镇化速度则相对比较慢，随着总体人口城镇化速度的提升，老年人中城镇化的比例相应提高。设东海 2008 年、2013 年、2018 年、2023 年和 2028 年老年人口城镇化水平分别为 30%、35%、42.5%、50%和 55%。同时，2013 年时新型农村养老保险覆盖率达到 100%。其他假设指标与计算养老负担系数的假设相同，分别假设农民平均缴费年限为 15 年和 20 年，则在不同收入增长率的条件下，基础养老金的支出规模如表 6-5 所示。

表 6-5 基础养老金支出规模预测 （单位：亿元）

年份	收入增长 8%		收入增长 9%		收入增长 10%	
	平均缴费 15 年	平均缴费 20 年	平均缴费 15 年	平均缴费 20 年	平均缴费 15 年	平均缴费 20 年
2013	1.40	1.98	1.47	2.08	1.53	2.17
2018	2.25	3.19	2.47	3.50	2.71	3.83
2023	3.54	5.01	4.06	5.75	4.66	6.60
2028	5.58	7.91	6.71	9.51	8.06	11.41

2. 基础养老金支出占财政收入的比例预测与可持续发展

东海县近年来财政收入稳定快速增长，2007 年财政一般预算收入比 2006 年增长 57.5%，达到 63 018 万元。根据东海县过去几年经济发展的实际情况以及《东海县国民经济和社会发展"十一五"规划及 2020 年远景目标纲要》，分别做出如下假设。

方案 1：假设 2008—2012 年财政收入年均增长 30%，2013—2020 年年均增长 20%，2021—2028 年年均增长 15%。

方案 2：假设 2008—2012 年财政收入年均增长 35%，2013—2020 年年均增长 25%，2021—2028 年年均增长 20%。

方案 3：假设 2008—2012 年财政收入年均增长 25%，2013—2020 年年均增长 18%，2021—2028 年年均增长 13%。

通过比较三套方案，在财政收入增长最有可能实现的第一套方案中，基础养老金占财政一般预算收入的平均最高比例为 5.31%。即使在财政收入增长最慢的第三套方案中，基础养老金占财政一般预算收入的平均最高比例也只达到 7.31%。在公共财政体制下，这一负担水平应该是可以承受的。并且，由于通过发展新型农村养老保险，解决了老年人的贫困问题，将会降低最低生活保障支出。因此，东海县的新型农村养老保险应是可持续的，财政完全有能力承担相应的支出费用（见表 6-6）。

表 6-6 不同方案下基础养老金支出占财政收入的比例 （单位：%）

年份	收入增长 8%		收入增长 9%		收入增长 10%	
	平均缴费 15 年	平均缴费 20 年	平均缴费 15 年	平均缴费 20 年	平均缴费 15 年	平均缴费 20 年
方案 1						
2013	4.99	7.06	5.22	7.4	5.47	7.74
2018	3.22	4.57	3.53	5.01	3.87	5.49
2023	2.31	3.27	2.65	3.76	3.04	4.31
2028	1.81	2.57	2.18	3.09	2.62	3.71
平均	3.08	4.37	3.4	4.81	3.75	5.31
方案 2						
2013	4.61	2.14	1.58	2.24	1.66	2.35
2018	2.43	3.44	2.66	3.77	2.92	4.14
2023	1.41	2	1.62	2.3	1.86	2.64
2028	0.9	1.27	1.08	1.53	1.29	1.83
平均	2.34	2.21	1.74	2.46	1.93	2.74
方案 3						
2013	6.17	8.74	6.46	9.15	6.76	9.58
2018	4.34	6.15	4.76	6.74	5.21	7.38
2023	3.39	4.8	3.89	5.51	4.46	6.32
2028	2.9	4.11	3.49	4.95	4.19	5.94
平均	4.2	5.95	4.65	6.59	5.16	7.31

四、进一步完善东海县新型农村养老保险的政策建议

(一) 统筹城乡养老保险制度，把东海县新型农村养老保险建立成东海县居民养老保险

在城镇，虽然有城镇职工基本养老保险，但由于城镇职工基本养老保险有比较高的门槛，城镇相当一部分弱势群体无力参保，老年生活难以得到保障，增大了财政对最低生活保障的支出压力。建议东海县率先统筹城乡社会保障发展，拓宽当前新型农村养老保险的覆盖范围，把新型农村养老保险改为东海县新型居民养老保险，允许城镇失业、残疾和低收入人员参加居民养老保险。另外，

东海县当前处于快速的工业化和城镇化过程中，将会有相当一部分农民转化为城镇居民，在城镇就业，建议建立新型农村养老保险与城镇职工基本养老保险的待遇衔接机制，解决城镇化过程中养老保险关系转移和待遇衔接问题。

（二）建议国家尽快出台养老保险个人账户投资管理办法，提高个人账户投资收益率

东海县新型农村养老保险个人账户资金虽然是实账运营，但由于受到国家养老保险基金的投资限制，个人账户资金只能存于银行，投资收益率比较低下。建议国家有关部门尽快出台养老保险个人账户资金的投资管理办法，在保证资金安全的前提下能做到保值增值。如果个人账户投资收益率增加到 5.5%，则 2008 年初 40 岁参保的农民退休时待遇水平如表 6－7 所示。和表 6－3 相比较，虽然投资收益率仅提高了一个百分点，但在相同的缴费水平下，农民的退休待遇水平都将有比较大的提高（见表 6－7）。

表 6－7　2008 年初 40 岁参保农民达到退休年龄时的待遇水平　（单位：元）

收入增长率	8%		9%		10%	
性别	女性	男性	女性	男性	女性	男性
个人账户累计积累额	18 640.96	40 958.17	35 871.36	68 349.99	38 481.41	75 383.80
月个人账户养老金	109.65	294.66	211.01	491.73	226.36	542.33
退休时基础养老金	158.61	330.15	182.12	396.98	208.86	476.53
退休时基本养老金	268.26	624.81	393.13	888.71	435.22	1 018.86
2028 年基本养老金	342.70	624.81	491.23	888.71	562.74	1 018.86
退休时养老金替代率水平	20.30	32.17	25.90	38.06	25.01	36.35

注：假设投资收益率为 5.5%。

（三）完善基础养老金待遇计发办法

建议改进基础养老金待遇计发办法，基础养老金统一确定为上年度农民人均收入×（12%＋缴费年限×0.2%）。这种计发办法建立了正常的养老金调整机制，待遇水平与经济发展水平相挂钩，实现了退休农民共享经济发展成果，同时也能与地方财政收入和负担能力相适应。基础养老金待遇与个人缴费年限挂钩，调动了农民的参保积极性。同时，也使不同参保人员基础养老金的待遇水平不至于差距过大，保证了公共财政的公平性。另外，如果国家和省加大对新型农村养老保险的资助，建议进一步增加普享制基础养老金的待遇水平。

第七章 东海县"新农保"与"四千精神"

东海县地处苏北经济中等发达地区，属农业大县，拥有农业人口 96 万，占全县总人口的 80%以上，以前该县除因"水晶之都"而小有名气之外，在全国并未引起很大重视。但近两年来，随着东海县新型农保实践创新和成效所创造的"东海奇迹"，东海县的名气大增，并引起了各级领导、媒体、同行、专家、学者等的盛誉和高度关注。

东海县农村养老保险和全国大多数地区一样，也经历了探索试点、缓慢发展和低迷徘徊阶段。从 2006 年开始，东海县实施新型农村养老保险制度，到 2008 年已经有 5.7 万农民加入了"新农保"，与"老农保"人员相累加，参保人数已经达到 25 万，占全县 48 万适龄参保人员的 53%，创出了新型农村社会养老保险的"东海品牌"和"东海速度"，建起了被农民称为"没有围墙的养老院"。

在这个农民年人均纯收入仅有 5 000 多元的经济中等发达地区，如何能如此成功地开展"新农保"，并取得显著成效，除率先制定一整套与之相适应的社会保障办法与措施外，其体现服务理念、工作态度、工作方法等的"四千精神"（走进千家万户，说尽千言万语，想尽千方百计，吃尽千辛万苦）发挥了关键性的作用。它是东海人的首创，也是东海县农保领导干部和工作人员在农保工作实践过程中取得成就的最重要指导性理念，它引导东海县农保部门工作人员转变"坐、等、靠"的工作方式，深入群众，不辞辛苦地将"新农保"政策及时宣传给群众，让群众了解农保、接受农保、支持农保，使"新农保"制度深入人心，并得以把"新农保"制度变为现实。东海县"新农保"的成功实施并取得创新性突破，开创了经济中等发达地区"新农保"成功开展的先例，其经验具有非常重要的推广价值。

一、东海农保精神——"四千精神"

从字面来看，"四千精神"只不过是简单的四句话："走进千家万户，说尽千言万语，想尽千方百计，吃尽千辛万苦"，但是其背后却蕴含着深厚的内涵。

"走进千家万户"体现了东海县农保部门领导和工作人员的服务态度与服务方式的转变。过去，东海县的农保工作人员同其他部门、其他地区的行政

部门工作人员一样，每天按时上下班，坐在办公室里等着农民群众来办理养老保险。如今的东海县农保处的工作人员，为了让广大农民群众充分了解新型农村养老保险的政策内容，利用一切可以利用的资源和机会，采取了多种多样的宣传方式和手段。例如，东海县农保战线的干部职工利用农民群众赶集、逛庙会的机会广泛宣传；通过编制文艺节目、宣传车、广播、走村串户进行宣传等等。尤其是走村串户，他们常常是披星戴月、顶风冒雨，不辞辛苦，深入到农民群众的家中，面对面与他们讲政策，讲内容，讲程序。

由于各种原因，农民群众对"新农保"政策不理解或有抵触情绪，他们不灰心、不退缩，苦口婆心地详细解释，可谓是"说尽千言万语"，耐心地、不厌其烦地给农民群众讲解"新农保"的好处，即财政补多少，退休时拿多少，参保程序有哪些，并站在农民的立场帮农民算"早参保的实惠账，晚参保的吃亏账，不参保的后悔账"等等，正是农保处工作人员这种全心为民的服务，感动了广大农民群众，同时也获得了广大农民群众的信任，使党和政府的这项惠民社保政策深入人心。

"想尽千方百计"指的是农保处的领导和工作人员通过拉赞助、社会募集等方法筹集资金，千方百计地帮助那些因贫困或其他原因暂不能参加"新农保"的农民加入到"新农保"中来，在农保工作实践中实现了工作方法的突破，把以人为本、为民服务的理念发挥到很高的境界，确确实实地在我们党和政府所倡导的打造新型服务型政府、建设和谐社会的目标中起到了模范带头作用。

"吃尽千辛万苦"是指东海县农保处领导和工作人员在实际的工作过程中，不畏艰辛、不怕吃苦，风里来雨里去地走家串户，了解情况，嘘寒问暖，提供服务的真实状况，体现了他们"俯首甘为孺子牛"的服务精神和务实态度。另外，通过"走进千家万户，说尽千言万语，想尽千方百计"这一系列的工作过程，也能真切地体会到他们"千辛万苦"的历程。

从整个东海县社保系统来看，也是在这种全心全意切实为民服务的思想指引下，由原来的行政管理角色转换到了服务的角色，社保局的领导及工作人员也由一个纯粹的行政执行者转变成了一个心系广大农民群众的积极主动的服务者。换言之，也就是说，东海县社保局的领导及工作人员的管理理念发生了巨大变化，这也是东海县"新农保"之所以取得巨大成就的关键所在。

二、"四千精神"指导下"以人为本，全心为民"服务理念的确立

东海县社会保障局首创的"四千精神"是他们在实际工作中成功经验的提炼和结晶，作为政府工作理念创新和制度创新，具有非凡的意义。"四千精神"中的每一句话的提出并不是想当然的，其中蕴含的服务理念是构建服务型政府所首要面临的问题，并且体现出了一个政府的价值选择。

把服务理念融入管理过程之中，就容易在管理者与被管理者之间达成共识、产生合力并行动一致，大大增强了组织的内聚力和团队合作精神，实现组织的和谐。而组织和谐的社会意义则在于它为和谐社会的建设奠定了重要的微观基础。目前，这也是我国正在着力倡导的社会总体目标。同时，政府和行政部门作为管理者，与公众所构成的管理关系中互动服务理念的嵌入，一方面会使政府和行政部门改变职权行使方式——以人为本，全心全意为民服务；另一方面由于责任的强化和关系的和谐，而使公众对政府的信任度大大提高。这也就成为了建设服务型政府的理论基础。

(一) 从职权行使方面看

服务理念关注这样几个方面：我们为谁服务？如何提供服务？应提供什么样的服务？而对于"服务"的理解，一般有如下两个角度：

一是作为动词的服务(方式)，二是作为名词的服务(内容)。作为动词的服务，是指为他人或集体工作，是一种行为的方式，其着重点是强调过程，对它的理解更多的是与服务态度、服务方式、服务效果等联系。而作为名词的服务，则是一种非实物的活动内容，强调的是结果性，对它的理解则更多的与服务范畴、服务行业相联系。因此，"服务理念"既包括从内容角度的理解，也包括从方式角度的理解。

从内容角度讲，东海县农保处作为政府公共权力的代理人之一，在社会保障工作方面为群众提供公共服务应成为政府行为的当然领域。提供高质量、高效率的公共服务是人民向政府进行公共权力委托时以"政治契约"的方式赋予的职责，是实现公共利益的最根本的手段，也是人类社会治理发展的结果。

从方式角度来看，更多体现的是一种价值的选择，是一种建立在对人性充分尊重之上的行为方式，体现出的是一种以人为本，充分为公众利益考虑的服务途径与手段。所以，服务理念不仅体现在工作的内容上，更体现在工作的态度和手段上。因此，既要关注该行政部门的职能定位，也要关注行政部门的履行方式。从东海县农保部门所提出的"四千精神"可见，其领导干部与工作人员早已把自

己定位为一个全心为民、切实服务的为民服务者，东海县社保部门也不再是一个高高在上的政府行政部门，而是一个以服务为本的服务型行政部门。

服务关系存在的前提条件是一种责任。没有责任的服务是没有存在前途的，是不能持续的一次性服务。作为服务的提供者，只有在对己和对对方负有责任感时，各自的目标或任务才能实现。东海县社保局的领导与工作人员正是基于推动农民群众利益实现的责任感，才不惜“吃尽千辛万苦”、“道尽千言万语”。他们的目标与农民群众的愿望是一致的，都是为了实现农民老有所养，老有所依。管理就是服务，服务才是最有效的管理。只有明确这一管理理念，管理者的工作作风、工作态度、管理行为和管理方式才会发生根本性的改变。东海县社保局的领导干部与工作人员正是在这种理念的指引下，创造性地提出了“四千精神”，并指导着具体实践，得到了广大农民群众对“新农保”的信任，取得了丰硕的成果。

(二) 从对服务型政府的信任度提升看

服务理念嵌入于管理之中，还有助于社会普遍信任机制的产生。Korczynski (2000)认为，无论是在权力社会还是在市场社会，社会成员之间的相互信任都是合作的基础。① 人是情感性动物，无论何时，情感都是维系人与人之间关系的一条坚韧纽带。服务观念的确立，对于真正以人为本、进行情感化管理具有十分重要的意义。东海县农保战线的工作人员，关注农民群众的疾苦和需求，探究农民群众对“新农保”存在疑惑的原因，并深入基层，拉近与农民的距离，从而获得了广大农民群众的信任，推动了东海县“新农保”的迅速发展。

正是由于服务理念的确立，东海县农保战线的干部与工作人员才能对自己的角色进行准确定位，即他们与广大农民之间是服务关系，解决广大农民的困难、满足广大农民的需求是自己的职责和愿望，使自己真正成为人民的公仆。同时，农保处的工作人员在实际工作中非常注重感情的培养，尊重农民、关心农民、理解农民、感化农民，晓之以理、动之以情，用非强制性方法影响他们的心理和行为，充分调动他们投保的积极性。也正因如此，广大农民配合积极，农保处的领导干部和工作人员以平等的身份与农民沟通、交流，倾听农民的心声，从而引导和帮助农民最终实现老有所养、老有所依的社会目标。在整个过程中，“四千精神”是贯穿始终的，正是农保战线的干部与工作人员“走进千家万户”深入基层，“说尽千言万语”进行宣传，“吃尽千辛万苦”的工作态度和“想尽千方百计”的工作方式，打动了广大农民的心，得到了他们的信任，并最终取得“新农保”的“东海品牌”与“东海速度”的成就。

① Korczynski M. The Political Economy of Trust. Journal of Management Studies, 2000, 37(1).

三、从理念到行为的转化——“四千精神”指引下的创新实践

服务理念作为一种意识，只有转化为服务行为，付诸行动，才能产生现实的效果。东海县农保战线的领导干部与工作人员在“四千精神”的指引下，走进农户家里，苦口婆心地宣传、讲解“新农保”政策，并不辞辛苦，千方百计地来为农民提供更加规范、便利的服务。实践证明，东海县农保部门开创的“四千精神”，在指导开展各项服务实践活动中是可行且有效的，并且具有很好的推广价值。

（一）宣传推广方面

为了以正确的舆论引导人，让“新农保”政策家喻户晓，营造浓郁的参保氛围，东海县的社保领导干部与工作人员采取了全方位、多形式的立体化宣传手段，如定时、定点、定主题下乡进村入户，或赶集、赶会送发宣传资料，或街头、村头、田头张贴标语，悬挂横幅，设摊咨询，或利用广播电视网络，或启用电话语音提示，编排文艺节目巡回演出。县农保处开通农保网站，邀请作家填词谱曲“农保的春天”，通过县电视台广为传唱，特约记者通讯员采写有关农保的新闻报道，年底将采用的稿件合编成册等等。仅 2006 年，全县的农保干部职工就印发宣传单、影像资料、磁带等各类宣传资料数十万份，下村赶集上百场次，现场接受群众咨询数万人次，出动宣传车近百辆次。在做好宣传工作的同时，还坚持以人为本、方便于民。对偏远的乡镇，农民对参保政策了解不透的，实行上门服务，填表、缴费、办证、入保等环节现场办公，将办理的退休证和领取证亲自送上门。2008 年两个月，仅散发宣传单就达 5 万份，促使“‘新农保’政策好，政府扶助帮养老”的政策日渐深入人心。

（二）在政策制定和实施方面

为了规范并促进“新农保”政策的实施，东海县委、县政府多次召开专题会议，研究农保工作，并把推行“新农保”制度作为构建社会主义和谐社会，建设社会主义新农村的重要组成部分，列入县“十一五”规划和县委、县政府年度为民办实事的重要内容。县政府还就贯彻执行《东海县新型农村社会基本养老保险暂行办法》专门发文。县劳动保障局则是更加积极主动地发挥职能作用，加强对农保工作的管理和领导，挑选精干力量充实到农保第一线，明确岗位职责，制订相关奖惩措施，统筹安排，保证方式方法的科学性、可行性及有效性。为了使制定的“新农保”政策更切合实际、更切实可行，东海县的农保分管领导和负责同志为

了做好前期准备工作，花大力气、不辞辛苦，进行了广泛的调查研究，一年中他们亲自到10多个乡镇进行实地调研，并召开座谈会，与群众面对面交流，听取群众和基层干部的意见与建议，并一起探讨农保发展的新思路和新办法，从而使东海县的“新农保”政策和实施办法具有了较强的操作性与可行性。

同时，为适应新形势的要求，推动农村社会养老保险管理向科学化、规范化的方向发展，在资金有限的情况下，东海县劳动和社会保障局想方设法筹集资金，积极争取利用一切可以利用的资源和外援，借助兄弟单位的科研力量，结合东海县新型农村社会养老保险工作的实际情况，开发建成了东海县新型农村社会养老保险管理信息系统。在这一系统的开发、建设和实施的整个过程中，也充分体现了“四千精神”的巨大作用。该系统的建成并投入使用，大大提高了东海县农保管理的效率，实现了农保管理工作的现代化和信息化，为全国新型农村社会养老保险县乡联网、科学管理作出了有益的探索。

四、东海经验与启示

随着社会主义新农村建设及构建和谐社会进程的深入，东海县社保局大胆改革创新，率先制定一整套与之相适应的社会保障办法与措施，创造性地提出“四千精神”，因地制宜引导农民融入社会保障，逐步解决农民老有所养的后顾之忧，把党的惠民政策落到实处，开创了在经济欠发达的农村地区成功开展和实施“新农保”的先例。总体来讲，东海县“新农保”的成功实施并取得创新性突破的经验主要表现在以下几点：

第一，领导重视、政策科学、措施得当，是东海县“新农保”取得成功，实现“东海品牌”的前提和基础。

第二，东海首创的“四千精神”是东海县“新农保”从政策、制度变为现实的关键。

第三，建设一支吃苦耐劳、全心为民的行政队伍，是东海县“新农保”成功实施和扩面的有力保证。

当前，随着我国老龄化趋势的加快，家庭养老模式的日渐衰退，“新农保”能否在广大农村地区有效实施，关系到能否有效解决农民养老的问题、提高农民晚年生活的质量，能否有效解除农民的后顾之忧，进而关系着农民家庭的和睦、农村的稳定以及新农村和谐社会建设的成败。

东海县“新农保”的成功，既打造出了“东海品牌”，创造了“东海奇迹”，摸索

出了一个又一个新的机制，拿出了一个又一个新的举措，改写了一个又一个新的纪录，也创造了“新农保”在经济欠发达地区成功实施的样板和典型，为其他同等发展水平的农村地区推进“新农保”工作，提供了诸多可借鉴的经验和启示。这就是：要成功实施“新农保”，就须切实转变执政理念，增强服务意识，因地制宜，制定切实可行的政策，完善配套政策，不断创新发展思路，发扬“四千精神”，全心全意为民服务，深入群众，获得广大农民群众的信任。

尤其是当前，在构建社会主义和谐社会和建设社会主义新农村的实践中，“新农保”作为一个有力工具，对给广大农民提供一个稳定和谐、无后顾之忧的生活环境是必不可少的。东海县“新农保”的创新实践正是适应了社会发展需要，与我国目前经济社会发展的总体目标密切一致，并产生了显著的经济效益和社会效益，在社会主义和谐社会和社会主义新农村的建设中发挥着不可替代的作用。因此，东海县“新农保”的经验具有重要的推广价值。

第八章　东海县新型农村养老保险机构能力建设

社会保险经办机构能力是服务型政府功能和社会保险体系建设的重要组成部分，它已经成为各级社会保险经办机构落实民生问题、实现服务于民的一项重要任务。2006 年 2 月 6 日，劳动保障部[①]《关于印发加强社会保险经办能力建设意见的通知》，要求构建与社会保障制度相适应的经办管理服务体系，全面提高社会保险经办管理服务能力，促进社会保险事业健康发展。要求，各地要按照总体目标的要求，因地制宜、统筹规划、分步实施，不断提高学习能力、执行法规政策能力、管理能力、服务能力、防范风险能力和创新能力，全面提高社会保险经办管理工作的效率和水平。提出从六个方面加强社会保障经办能力，包括：①不断提高学习能力；②不断提高执行法规政策能力；③不断提高管理能力；④不断提高服务能力；⑤不断增强防范风险能力；⑥努力提高创新能力。

农村养老保险特别是新型农村养老保险，是近两三年才开始实行的一个险种，一方面，其制度尚未完全成熟，目前普遍以县为单位进行统筹管理，不同的行政单元制定的制度可能存在一定的差别，给未来的发展造成了一定的障碍，要求工作人员必须保持专业精神和创新态度，应对工作中不断出现的新问题；另一方面，参保对象是基本上从未接触过养老保险的农民群众，这一群体相对于城镇的参保对象来说，知识水平与收入均较低，在对养老保险的认识与参保能力方面都有一定的欠缺，这就要求工作人员从耐心、知识水平、感染力和影响力方面进行训练，以期完成扩面征缴工作中的各项任务。因此，在农村养老保险方面，应以提高执行力为核心，全面提升社会保险管理服务工作能力和服务水平，适应新形势、新任务的要求，经办机构能力建设的重要性更甚于其他险种。

① 劳社部发[2006]10 号文，现劳动保障部已更名为人力资源和社会保障部。

一、东海县新型农村养老保险经办机构建设经验

东海县正处于工业化中期，这是迈向工业化后期的关键阶段。这一时期是实现富民强县、巩固和发展全面小康社会成果，加快率先基本实现现代化的关键时期。这期间，政府把民生问题摆上重要位置。社会保险经办机构无疑成为"关注民生"的一个重要"窗口"。

东海县新型农村养老保险的经办机构主要是县农村养老保险处及派驻各乡镇的农村养老保险所。县农村养老保险处共有工作人员 10 名，是副科级单位，除主管主任外，共有 9 名工作人员，学历基本均在大专以上，见表 8－1。在这 9 名工作人员中，有 4 人兼任县农保大厅的工作。适龄参保对象按 50 万人计算，平均每位县农保处人员对应的参保对象为 5.56 万人，人员紧张的情况已十分突出。目前国际上通行的做法是经办人员编制按照人均险种管理幅度配备，例如，社保制度比较完善的瑞典，人均管理 621 人，芬兰，人均管理 816 人。即便在国情与我国相近的印度，其人均管理也仅 1 813 人。东海县作为农业大县，农业人口的比重占到了全县人口的 80％以上，所以，其对应的经办人员数量也应适当提高。

表 8－1　东海县农村社会养老保险处人员一览表

职能科室	办公室	业务科	财务科	稽核科	法规征缴科	网络信息科	驾驶员
人数(人)	1	2	2	1	1	1	1

因此，为了保证农保工作的顺利开展，就需要依靠基层的工作人员。东海县各乡镇都设有农保所，配有联网的电脑，参保人员只要到乡镇办理参保的相关事宜即可，除此之外，每村还设有一名联络员，负责政策的宣传通知工作。县农保处还按所有对象的年龄计算了其参保需缴纳的费用，由各村的联络员挨家发放到户，做到让广大农民对自己参保将获得的利益和支出的费用心中有数。东海县农村各具体经办大厅及工作人员数量见表 8－2。平均每个经办大厅的工作人员为 3 名，面积为 93 平方米，基本上能满足日常的工作。

表 8－2　东海县农村养老保险机构及工作人员数量一览

序号	机构名称	面积(平方米)	人员数量(人)
1	东海县农保大厅	180	4
2	黄川镇劳动保障事务所	88	4
3	双店镇劳动保障事务所	94	2
4	温泉镇劳动保障事务所	76	2
5	石湖乡劳动保障事务所	96	3

续 表

序号	机构名称	面积(平方米)	人员数量(人)
6	房山镇劳动保障事务所	70	3
7	曲阳乡劳动保障事务所	85	3
8	牛山镇劳动保障事务所	70	2
9	浦南镇劳动保障事务所	75	3
10	青湖镇劳动保障事务所	100	2
11	李埝乡劳动保障事务所	76	3
12	张湾乡劳动保障事务所	70	2
13	横沟乡劳动保障事务所	80	2
14	洪庄镇劳动保障事务所	86	2
15	平明镇劳动保障事务所	79	3
16	石梁河镇劳动保障事务所	110	2
17	山左口乡劳动保障事务所	120	3
18	白塔埠镇劳动保障事务所	90	5
19	桃林镇劳动保障事务所	95	3
20	南辰乡劳动保障事务所	82	3
21	石榴镇劳动保障事务所	89	3
22	驼峰乡劳动保障事务所	110	3
23	安峰镇劳动保障事务所	95	3
24	东海县开发区劳动保障事务所	120	5
合计	—	2236	70
平均	—	93.17	2.92

总的来看，东海县已基本建成覆盖县、镇(乡)、村三级的农村养老保险网络平台，县农保处负责政策的制定、农保基金的管理和社会保障日常工作的管理；各镇(乡)设置农村社会保障所，负责社会保障费的收缴、待遇的发放，以及提供社会保障事务的信息、咨询和服务等；各村配备1名社会保障协管员，具体负责本村农村养老保险的通知宣传工作。从未来发展的需求看，应进一步提升经办能力，服务向下延伸，数据向上集中。

二、东海县新型农村养老保险信息化建设经验

随着信息化的高速发展，信息技术已经渗透到了社会保险经办工作的各个环节，信息及信息资源管理成为经办工作的重要领域。中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《2006—2020 年国家信息化发展战略》将"增强政府公共服务能力"、"电子政务应用和服务体系日臻完善，社会管理与公共服务密切结合，网络化公共服务能力显著增强"列为国家信息化的重要战略目标。劳动保障信息化作为国家电子政务建设的重要组成部分，被纳入国家信息化的总体战略布局中。

东海县农村养老保险处以网络为依托，整合优化现有业务处理模式，和武汉天喻信息产业股份有限公司合作，利用日本劳动省赞助资金，针对东海县新型农村社会养老保险工作实际，开发了"新型农村社会养老保险管理信息系统"，并于 2007 年 7 月上旬正式开通运行，在全国率先实现了新型农村社会养老保险县乡系统网络管理信息化。

这一系统利用信息技术整合优化业务处理模式，实现社会保险登记、缴费核定、社会保险费征收、缴费记录、社会保险关系转移、待遇审核、待遇支付等前台业务的计算机处理和规范化管理，实现业务处理全过程的电子化、自动化。将业务终端下移至各镇(乡)劳动保障所，借助银行力量缴费，整合了资源，从根本上提高了社会保险经办机构的工作效率。综合来看，东海县新型农村养老保险信息化的经验主要表现在以下几个方面。

(一) 信息管理系统的便捷性

新型农村社会养老保险管理信息系统具备参保农民基本信息管理、缴费管理、领取管理、查询统计、辅助功能、维护功能、登记业务、审核审批业务、财务业务、统计打印等 10 项功能，弥补了传统农保管理过程耗时且容易出错的不足，实现了一处录入，全网可查，统一管理，及时审核，差错率低于万分之一的目标。确保基金安全入库，以后参保农民只需要一个身份证号码就可以在当地乡镇的农保所完成信息查询、个人保费缴纳等多项业务。

(二) 制订专门的文件保证操作的规范性与系统的安全性

农村新型养老保险信息系统，管理着规模巨大的资金和人员信息，涉及每一个参保人员的切身利益，出不得半点差错。"十一五"期间，数据集中管理和各系统的整合将成为信息系统建设的主要趋势，系统能否安全、稳定地运行就显得愈发重要。为此，东海县农保处制定了《关于新型农保信息系统操作人员管理规

定》及《东海县新型农村社会养老保险信息管理系统操作流程》，严格规范了农保信息管理系统的操作使用，保障了系统的安全性。《关于新型农保信息系统操作人员管理规定》，对人员的技术能力、保密工作、系统管理及处罚措施均进行了规定，使操作人员的工作有据可依。《东海县新型农村社会养老保险信息管理系统操作流程》，对农民参保的全程进行了规定，包括编制保险号码，缴费业务，退休业务，退保、转保业务，稽核业务，补发证、折业务，业务档案管理的每一个步骤，从制度上保障了操作流程的规范性。

（三）业务办理的简便性

目前，东海县农村养老保险登记、征缴、发放等主要业务在县农保征缴大厅及各乡镇农保所均可办理。申请参保时，参保人持本人户口本、身份证到县农保征缴大厅及各乡镇农保所申请，资格被审核通过后，每年只需去一次当地的邮政银行，将应缴纳的保险费存入全县统一的农村社会养老保险专户。领取养老金时，参保人只需提交相关材料，便可领取农村社会养老保险专用存折，农村社会养老保险金就会按月打到折上，不需再按月领取现金。整个业务流程简单、方便。同时，县农保处为了避免参保农民来回奔波，特别组织了 2 个工作小组，依托 21 个乡镇劳动保障所，深入农村集市，现场办公，现场参保。节假日，县农保处安排专人值班，正常办理业务，大大方便了农民参保业务的办理。

（四）资料汇总的及时性

乡镇农保经办机构会在每月 25 日将当地邮政银行为参保人员出具的缴费凭证、参保人员的《通知单》等相关资料和领取的《专用票据》及时上报县农保处，以利于县农保处对每月参保人员的各项信息进行及时的了解汇总。依靠每月的常规统计、调查、调研得到的数据和信息，有利于科学全面、及时准确地搜集和反映农村养老保险业务的进展情况，客观地反映农村养老保险业务登记、稽核以及社会保险缴费和发放过程的实际情况，从而进行有效的监测和预警，及时提供政策参数，为科学地进行宏观决策和政策制定提供真实可靠的依据。

（五）多层次的稽核业务保证农保基金管理的有效性

在发放《新型农村社会养老保险缴费证》前，县农保处财务科与业务科会对参保人的信息进行双重核对。县农保处财务科核对《江苏省社会保险费专用票据》与当地邮政银行出具的缴费凭证是否一致；业务科核对《江苏省社会保险费专用票据》与参保人员的系统信息是否一致。

领取养老待遇满十年的，每年必须参加生存调查。乡镇农保经办机构负责

对本乡镇领取人员的生存情况进行核实，并上报县农保处。领取人如定居外地，须提出书面申请，并提供详细地址和联系电话，报县农保处输入系统备案。

（六）农保基金的专款专户管理

东海县农保基金在当地邮政银行设有专门的账户，各经办机构的农保经办人员本身不需要直接接触现金，保证了农保基金管理的安全透明。

建立新型农保信息系统是实现社会保险社会化管理的需要。通过社会保险信息系统网络，搭建乡镇农村养老保险工作平台，将农村保险管理和服务的职能向基层延伸，方便参保人员办理农村养老保险业务，为参保人员提供信息查询、政策咨询、申领登记等服务，为养老金社会化发放提供技术支持，实现社会保险的社会化管理。随着经济改革的深入发展，社会保险关系向社会化转变，社会保险制度的演变和发展越来越表现出“以人为本”的人文精神和特征。可以说没有社会保险信息化，就很难有管理服务的社会化。

第九章　东海县推进城乡劳动力就业创业路经

党的十七大报告中提出，加快推进以改善民生为重点的社会建设的六大任务，其中之一是大力扩大就业。就业既是民生之本，更是社会和谐之基。就业问题是一个系统性的难题，也逐渐成为全球关注的话题。要解决就业问题，必须坚持以人为本，全面、协调、可持续的科学发展观，采取全面协调、综合平衡、标本兼治、统筹兼顾的措施。近些年来，东海县劳动保障部门在促进就业工作中取得诸多成绩，劳动力培训转移工作、城镇下岗职工再就业工作先后被省市有关单位表彰，有许多创新经验值得借鉴。

东海县是个农业大县，2007 年城市化率为 32.75%，农村人口占很大比例。随着农业现代化的实施和乡镇企业的集约化经营，降低了农业和乡镇企业对农村劳动力的吸纳能力，从事第一产业的劳动者人数不断减少，富余劳动力不断增多。农村富余劳动力能不能从农业转入第二和第三产业，城市的就业容量能不能理想地扩张，分配差距怎样缩小，社会公平怎样实现，关键就在于政府制定的制度是不是有利于促进劳动力的转移与就业容量的扩大。近几年来，东海县把大力发展劳务经济和支柱产业作为"富民强县"的突破口，一是培训、输出城乡富余劳动力异地就业，二是积极推进就近就地就业，三是引导有创业意愿者创业，使东海县城乡劳动力呈现"内转、外输、创业"三位一体的分布格局。"三位一体"作为促进就业的长效机制，在统筹城乡就业、构筑和谐东海方面做出了突出的贡献。

"三位一体"就业分布格局覆盖了东海县全部的城乡劳动力，充分体现了东海县在不同时期对不同城乡劳动力群体就业工作的思考和创新，是东海县政府坚持统筹城乡发展，立足东海县劳动力资源优势，创造性地发展出推动农村、农民和农业现代化的农村劳动力转移的新战略、新模式。在这种新模式、新格局下，东海县针对不同就业渠道，采取不同的管理方式。"外输"就业，注重对外出劳动力转移的组织管理，充分发挥东海县在劳务指导、咨询、培训、输出等工作上的组织职能和作用。"内转"就业，积极营造回乡创业的浓厚氛围，并在县域经济和回乡就业创业人员之间搭建劳动力市场平台，重在引导。"创业"服务引入"菜

单式”培训理念和模式，为创业者提供以创业培训到企业孵化这整个过程的完整的服务体系。由于“三位一体”的就业格局全面铺开，以及各项就业与培训工作的精细操作，至 2007 年末，东海县 118.48 万人口中，从业人员 60.77 万人，城镇登记失业率控制在 2.59%，低于控制目标 1.11 个百分点。

一、外输——东海县积极加强对外出务工人员的组织管理

东海县属于苏北经济欠发达地区，农村富余劳动力相对较多。然而，东海县政府不是将农村富余劳动力视为“累赘”、“包袱”，而是看到了劳务转移对增加农民收入和发展地方经济的巨大潜力，把劳务经济作为“富民强县”的突破口之一，大力实施劳务兴县战略。据 2008 年统计，全县 49 万农村适龄劳动力在外务工人员逾 25 万人，其中，出国劳务将近 2 万人。外出务工成为东海县农民就业的主流方向，全县劳务经济迅速发展，实现年均劳务总收入 14 亿元左右，2007 年底，人均劳务增收 1 520 元。近年来，东海县新增农村劳动力人口逐步增长，由于东海县县域经济第二、三产业还不能容纳这么庞大的就业人口，只有采取有效的方式帮助他们异地转移，才能够实现东海就业工作的突破。在劳动力异地转移过程中，东海县政府的牵线搭桥和组织管理，对外出务工人群的流动效果产生了极大的影响，政府服务职能的全面发挥，给农村富余劳动力的转移搭建起了安全和广阔的平台，并担当起了东海县农村富余劳动力转移的领航人和护航人的角色。如图 9-1。

（一）健全机构，实现对全县农村劳务输出工作的组织领导

农村劳务输出工作不仅关系到新增农村劳动力就业工作的开展，同时也是发展全县劳务经济，实现全县经济、社会协调发展的必要工作。劳务输出工作涉及多个政府部门，要实现全县劳务输出工作的有效开展，需要多个部门通力合作，并形成整体思路。为使全县农村劳务输出工作真正让农村劳动力受益，让地方经济受益，东海县设有农村劳务输出协调小组，以正式机构为依托，对农村的转移工作做通盘考虑和全面安排。该小组由县分管领导任组长，劳动和保障部门牵头，财政、农林、教育、扶贫等部门共同参与，分工明确。劳务输出协调小组始终坚持把培训输出、转移就业工作纳入乡镇年度目标考核内容，签订目标责任状，将目标任务层层分解、级级落实，在全县形成层层有任务、人人有责任、全社会共同推进劳动就业的责任体系。

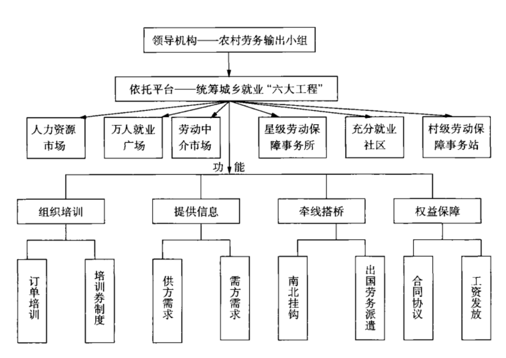


图 9-1　东海县对外出务工人员组织管理功能

(二) 全县联网，多方平台为外出务工人员提供就业服务

在农村劳动力转移过程中，由单个农民收集、证实就业信息，不仅成本大，而且由于信息传递的不及时、不到位和信息质量不高、不准等问题，造成劳动力流动存在很大的盲目性。如果由劳务经济主体(中介组织)或是当地政府组织来收集劳务信息和用工信息，对劳动力进行有针对性的培训，并与输出地形成长期稳定的劳务合作关系，定向输出，就能够减少劳动力输出时的盲目性，从而降低农村劳动力转移的成本。

为使农村劳动力转移输出的过程更加科学、合理、有效，东海县劳动保障系统围绕城乡统筹就业，设立多级就业平台，重点打造“六大工程”：东海县人力资源市场、万人就业广场、劳动中介市场、星级劳动保障事务所、充分就业社区以及村级劳动保障事务站。县、乡、村、社区劳动保障平台的建设，实现了公共就业服务体系规范化、标准化建设，形成了职责明确、功能完善、分工合理、运作协调的城乡一体化三级劳动就业服务网络，对于推动城镇劳动力就业、再就业和农村富余劳动力转移就业都起到了积极的作用：一是及时准确地向社会提供劳动力市场的各类信息，包括市场供求信息、市场价格信息以及政府政策信息等，使得政府、企业和劳动者之间沟通更加畅通，联系更加紧密。二是为供需双方提供优质

的中介服务。各级平台负责广泛搜集用工信息，为劳动力转移就业牵线搭桥，保证了用工单位信息的真实性和准确性。通过在国内大中城市和沿海发达地区等劳务需求量较大的地区建立劳务输出联络站，与当地政府部门、中介组织和企业加强联系，建立长期稳定的劳务合作关系，签订劳务输出协议，沟通市场信息，畅通输出渠道，依托基地，定向输出。三是按照制度化、专业化、社会化的要求，服务方式由粗放转变为精耕细作，开展农村劳动力培训、组织转移输出、农民工权益保障等多种形式的服务。四是各级平台实现了对辖区内的劳动力资源状况、下岗失业人员、辖区单位用工状况等情况的全面了解，并进行分类登记建档和动态管理。特别是实现了对下岗失业人员的"六清"，即思想动态清、家庭情况清、劳动技能清、择业观念清、身体状况清、经济收入清。通过建立健全信息网络系统，掌握劳动力市场的供给情况，多渠道搜集掌握省内外、国内外的用工信息，为农村劳动力转移提供信息服务。

（三）订单式培训，组织外出务工人员定向就业

农村劳动力的素质状况决定了劳动力转移机会的多寡、转移层次的高低和转移区域的宽窄。劳动力流动与其文化素质密不可分，一方面，流动和高收入机会需要拥有较高人力资本的劳动者；另一方面，拥有较高人力资本的劳动者能够更主动地对潜在的、不确定的流动机会做出反应。若将劳动力流动看作是一种资源的区域配置，那么，较高的文化素质就意味着较强的区域配置能力。因此，通过教育和培训，全面提高农村劳动力素质，可以使农民增强获得就业机会的能力，促进农村劳动力的流动和农村人力资本存量的积聚。在东海县，农村富余劳动力文化素质低、职业技能缺乏是制约劳务转移的一大瓶颈。只有通过开展职业技能培训，把农村劳动力直接培训成具有一技之长的人，才能够提高其参与市场竞争的能力，增加就业机会。为此，东海县政府积极开展劳动力培训工作，全力打造劳动力培训网络平台，努力提升劳动力素质，大力提高人力资本存量。

一是建设培训网络，保证过硬的培训设施。

东海县通过整合各类培训资源，按照平等、公开、竞争的原则，推行"百花齐放，百家争鸣"的办学方针，公办、民办、联办相结合，职教、成教、乡教、村教齐发展，教育培训规模逐步扩大。目前，全县已发展各类培训机构 39 家，年培训能力 3 万人以上，其中，28 家成为农村劳动力转移培训的定点培训机构，21 个乡镇均成立了技能培训中心。全县形成了以师资、场地、设施过硬的培训机构为龙头，乡镇农民职业技能培训中心为网点，资源共享、优势互补、服务配套的县乡培训网络。

二是发展订单式培训、定向培训与校企联合式培训。

东海县提出"以需定培、重心下移、贴近农村、贴近农民"的思路，依托行业、企业实行校企联合，强化订单培训和定向培训，确保劳动者掌握技能、企业满意、长期合作等目标，既增强了劳动者的技能素质和市场就业竞争力，又打造了东海县缝纫、厨师培训品牌。此外，东海县技工学校采用与苏南职业技术学校联合办学的方式，重点培训数控机床、电子加工、网络设计、电子维修等热门技术，实行订单式培训，经培训合格的技术人才，向南北挂钩交流地区、县开发区等实施定向输送。"订单"培训是解决技能培训与市场对接问题行之有效的重要途径，不但能对培训的范围与规模进行合理把握，而且还能够大大增强培训的针对性，解决农民的就业去向问题。

三是实行培训券(卡)制度，将实惠让利于民。

非正规就业劳动力教育培训产品是一种偏重于"公共性"的"准公共性"产品，因此，政府应当承担起直接提供培训产品的义务。[①] 东海县政府于2006年在全县推行"劳务培训券"制度，依托全县27家定点培训机构开展减免费技能培训，由农村劳务输出协调小组监督发放。学员可凭券免费享受电机、电工、电子、会计、缝纫等工种培训。2007年，为了进一步深化和延伸培训券制度，东海县在连云港市首推农村劳动力转移培训卡，培训卡是全县农村劳动力熟悉培训政策、了解市场行情、换取培训券的纸质凭证，是保证培训券发放工作质量、避免流失和浪费、提高使用效率的创新举措，也是进一步完善农村劳动力转移培训券制度的积极尝试。持卡人可根据卡上公布的定点培训机构名单，任选一家参加培训后换取培训券，享受冲减300～500元的培训费用，实现了农村劳动力转移培训"一卡通"。到2008年，全县为1.39万名农村(贫困)劳动力补贴培训金额428万元。培训券(卡)制度体现了政府在农村劳动力转移培训中的积极作用，通过政策支持、财政补助的方式，帮助非正规就业劳动力掌握就业、再就业技能和本领，提高了劳动者素质，为劳动力转移储备了人才。同时，劳动者本身通过技能培训，能够提升自身价值，有助于劳动者获得就业岗位，提高收入水平，改善其生存和就业状况，促进社会和谐。

(四) 牵线搭桥，有效组织劳动力定向转移

当前，中国经济发展和劳动力资源分配呈现出不平衡格局，大城市和沿海地区经济发展迅速，劳动力需求大，而在内陆地区和以农业为主的地区，第二、第三产业发展还比较落后，劳动力资源却比较丰富。如果能够有效地引导、转移劳动

① 燕晓飞：《非正规就业劳动力教育培训的产品性质分析》，载《教育经济》2007年第4期。

力资源，不仅能减轻输出地的就业压力，促进当地劳务经济，同时对于输入地的经济发展也有积极的推动作用。要达到这种效果，需要输入地和输出地之间加强沟通，及时交流输入地劳动力的需求信息和输出地劳动力的供给状况。输出地政府做好牵线搭桥工作，将减少农村劳动力获得就业机会的成本，有效实现劳动力的有序输出。

东海县在劳动力转移工作中，充分发挥输出地政府的职能和作用，积极为劳动力定向转移搭建桥梁。

一是采取"走出去"、"请进来"相结合的方式，强化南北对口交流。"请进来"即搭建平台促组织化输出。东海县政府积极与镇江、丹阳等苏南友好城市联系，每年坚持与友好城市共同举办南北劳动力交流专场招聘会，不断完善劳动力交流机制，扩大劳动力交流合作层面。2007 年，通过南北挂钩对口交流，定向输出农村劳动力 3 000 余人。"走出去"即建立基地促组织化输出。东海县政府组织领导小组积极奔赴对口企业，关心外出务工人员的工作和生活情况，并与企业达成招工、培训、转移就业等方面的协议，建立起长效劳务机制，通过定向输出、劳务派遣等有效形式，提高劳务输出的组织化程度。

二是加强外派劳务输出。当前，全球人口老龄化使发达国家、新兴工业经济国家和地区出现巨大的劳动力供求缺口，一定时期内，有选择地放松劳动力跨国流动限制，是未来国际劳动力市场的重要趋势。收入较高的国家和地区对其他国家的劳动力存在着巨大的吸引力，而经济联系的密切又为劳动力的流动提供了信息和渠道，所以，应当充分利用国际劳务市场对劳动力大量需求的机会，大力发展出国劳务，建立多层次、多渠道、全方位的输出体系，大力发展智力型劳务输出，设立专门机构从事政策制定、完善立法、监督检查、提供相应服务等。东海县在全省率先成立了劳务中介市场，将全县所有依法成立的外派劳务中介机构和国内劳务中介机构集中在一处，统一管理，帮助农民提高鉴别力，切实保障了劳务输出人员的合法权益。目前，东海县海外劳务输出已拓展到日本、韩国、新加坡、俄罗斯等 20 多个国家和地区，外出务工人员人均年收入近 5 万元，增加全县农民年收入 20%，成为远近闻名的出国劳务输出大县。外派劳务输出不仅转移了城乡富余劳动力，加快了城镇化的步伐，同时也密切了对外联系，提高了开放水平，对东海县经济发展产生了积极的效应。

二、内转——东海县力推城乡劳动力回乡就业创业工作

农民工返乡就业创业是中国经济发展的特有现象，是近年来伴随着沿海产业向内陆转移经济规律作用下出现的新现象，也是邓小平同志“两个大局”思想指导下中国经济发展的必然结果。1988 年 9 月，在邓小平同志提出的“两个大局”思想的指导下，国家划定经济特区和沿海经济开发区(带)，通过实施一定期限的税费减免政策、大量的财政投入与财政补贴，来提高沿海地区基础设施建设水平和改善其生活环境，营造了良好的创业与就业环境，极大地促进了沿海地区经济社会的发展。发达的沿海经济带又吸引了内陆贫困落后地区大量农村剩余劳动力外出务工经商，而内陆廉价的劳动力又进一步推动了沿海地区经济的繁荣，为沿海地区的经济发展做出了重大的历史性贡献。同时，也进一步拉大了原本就存在的区域差距和城乡差距，形成了当前严重束缚中国经济社会进一步健康、稳定和可持续发展的“三农”问题和“东西”问题。

随着中国经济社会的进一步发展和产业结构的调整与升级，一方面，外出农民工在多年的务工或经商过程中掌握了生产技术和市场需求信息，积累了资金和经营管理经验，有了市场经济意识，从而具备了一定的创业基础与条件；另一方面，沿海经济发达地区原有的劳动密集型产业因为行业竞争过于激烈、劳动力成本过高等因素导致利润空间缩小，以及资本密集型产业和高新技术产业的高额甚至超额利润等原因受到排挤，和内陆廉价的地租、房租和低劳动力成本等相对比较优势而向内地转移。

近年来，随着江苏省加快苏北地区发展决策的出台，东海县经济稳定增长，呈现出经济快速发展的良好态势，地区国民生产总值年递增均在 15%以上。经济结构继续调整优化，2007 年，三大产业结构之比为 25.2∶42.7∶32.1，第一产业比例逐步减小，比 2006 年减少 3.8 个百分点，二三产业发展有所加快，第二产业增加 3.8 个百分点。随着产业结构的调整，就业结构也发生了相应的变化，二三产业需要的劳动力逐步增多，县内企业数量和规模迅速扩大，出现了较大的用工需求。然而，长期以来，东海县大批劳动力涌向外地务工，占到全县适龄农村劳动力的 50%，导致近年来地方经济开发区及数家大型企业出现了用工短缺的现象。为解决该问题，东海县站在振兴县域经济、合理建设新农村的战略高度，从 2007 年开始，全面推动农村劳动力就地转移，积极引导城乡劳动力回乡就业创业。通过政策扶持、宣传引导、提供信息等方式，营造回乡就业创业氛围，改变劳动者观念，为劳动者广开就业门路。

(一) 高度重视，为农民就业创业提供政策支持

就业是民生之本，创业是民富之源。东海县鼓励支持农民返乡就业创业与抓招商引资放在同等位置，倡导全民创业，积极为创业者搭建平台。为打造优质的经济发展软环境，东海县进一步制定完善《东海新招商引资的优惠政策》、《关于进一步加快民营经济发展的决定》和《发展民营经济优惠政策》等一系列鼓励扶持民众发展民营经济的政策规定，让本地或返乡人员创办企业，在土地使用、技改扶持、财政补贴、减免行政性收费等方面享受与外商一样的政策待遇，并为创业人员提供小额担保贷款，促进了创办企业的数量、规模迅速膨胀。

(二) 加强宣传，积极营造回乡就业创业的浓厚氛围

农民就业创业，关键在于引导。由于外出务工人员长期在外，不了解家乡的变化，还是以传统的眼光看家乡，所以就需要引导他们用发展的眼光看待家乡的变化，告知他们在家乡一样可以发展事业，而且比在外打工更有安全保障、更方便省力，同时还可以为家乡的社会经济发展做出贡献。为了营造这样一种“返乡创业光荣，建设家乡有功”的浓厚氛围，每年中秋、春节前后，在外出务工人员返乡时节，由东海县劳动保障部门牵头，与各乡镇联合组织外出务工返乡人员参观工业园区、召开座谈会、邀请创业典型发言等多种形式活动。此外，劳动保障部门还开展“五个一”活动，已形成一项固定工作模式延伸和创新。“五个一”为发一份倡议书、送出一个宣传家乡变化的光碟、举办一系列专场招聘会、召开一系列座谈会、组织一系列观摩会。通过这些为外出务工人员所喜闻乐见的宣传活动，使他们了解并亲眼目睹家乡的巨大变化和经济的快速发展，引导其树立正确的就业观和创业观，激发其投身家乡建设自主创业的积极性、主动性和创造性。

(三) 培养骨干，协助引导外出务工人员回乡就业创业

2007 年以来，东海县在每个村先选定培养一名在外务工人员信息员，在条件成熟的乡镇设立外出务工人员流动劳动保障服务站，以便为当地政府和企业当好参谋，加强务工人员与政府、企业间的信息沟通，及时反馈两地用工情况，引导在外务工人员回乡创业、就业。同时，尽可能地让外出务工人员带回先进的管理经验、先进的技术水平，甚至引进投资项目，引来投资客商，在输出、输入地之间架起沟通协作的桥梁。县、乡、村劳动保障部门的干部职工充分利用已掌握的 25 万在外务工人员的情况，对全县农村劳动力资源状况进行细致梳理，并下大力气对外出务工人员的管理由松散型向集中型转

变。在东海县外出务工人员相对集中的地方，通过座谈和培训，把具备一定政治、综合、组织能力的外出务工优秀人员选拔出来，确定为流动劳动保障事务所负责人。通过各村流动劳动保障事务所，宣传回乡就业创业优势，发布县内招工招聘信息，培训适合县内经济的技能人才等，逐步将东海县劳务输出以外地就业占绝对比重的状况转变为劳务输出与就地转移并重的局面。

（四）春风行动，为返乡劳动力回乡就业提供招工招聘信息及政策咨询

东海县自全面推动城乡劳动力就地转移工作以来，每年均开展一系列招工招聘活动，为供需双方搭建平台，为外出务工返乡人员、农村劳动力及下岗失业人员提供大量的就业机会，并为他们提供劳动保障方面的一系列免费就业服务。2008年，东海县为引导城乡劳动力向县内开发区企业转移，相继开展了“情暖冬日”——新经济新社会组织援助党员就业专场洽谈会，“筑巢引凤还、致富在家园”返乡劳动力就业转移大型招聘会，“迎新春、庆佳节”开发区企业专场招聘会，“镇江——连云港”春季南北对口交流大会，“春风送岗”帮助下岗失业人员再就业洽谈会，以及专门为进城务工农村劳动者提供就业服务的“春风行动”招聘周、招聘月等系列活动。此外，还以“春风行动”为契机，创新性地提出“周周专场，乡乡招聘，村村宣传，逢集必到”的行动口号，在主、分会场，每周不间断地开展招工招聘、政策咨询、援助帮扶和就业服务活动。在东海县人力资源市场设立主会场，将每周五定为企业专场招聘日；在每个乡镇逢集时候设立分会场，组织用人企业和工作人员开展流动的现场招聘活动；在每个村，组织劳动保障协管员发放宣传资料，为外出务工者及时提供最直接、最实用的第一手就业信息，为企业与务工者搭建“一对一”、“面对面”的交流平台。同时，招工招聘现场还为求职者免费提供培训信息发布、空岗信息发布、个性化政策咨询、求职登记与指导、劳动维权、“订单”式培训报名等服务。通过春风行动以及一系列招聘活动，回乡人员在第一时间掌握了家乡的用工需求，就业信息的取得方便而快捷。而政策咨询、免费培训等就业服务活动的开展，能帮助回乡人员释疑在家乡就业创业与在外务工的差别，帮助他们选择更适合自己发展的就业机会。

三、创业——菜单式培训，东海县积极发展创业型经济

党的十七大报告明确提出，要"实施扩大就业的发展战略，促进以创业带动就业"，"完善支持自主创业、自谋职业政策，加强就业观念教育，使更多的劳动者成为创业者。"著名管理学家彼得·德鲁克分析指出：美国在1965—1984年，就业人数从7 100万人增长到1.03亿人，增长了45%，而且"几乎所有的就业机会都是由中小企业创造的，并且几乎全部是由创业型和革新型企业创造的"。由此分析可以看出，创业是经济增长的重要动力，它不仅有助于提高生产率，提供可观的就业机会，也有利于实现劳动者的个人价值，推动社会经济的持续、快速、健康发展。首先，创业是一种劳动要素主导型的、积极的发展模式。劳动资源作为经济要素之一，是需要一定的岗位需求和一定的配置者才能够得到运用的。创业使人力资源被别人配置转变为自己主动进行生产要素的配置，是一种积极推动经济增长的经济发展模式。其次，创业是把"人口"变为"人手"的关键。我国的劳动力供给数量和就业压力巨大，能否有效地将庞大的人口数量转化为人力资源，是中国发展面临的关键问题。如何把中国需要吃饭、需要社会提供就业岗位的庞大人口变为能够不依赖现有的就业岗位而能够就业、能够产生经济效益的强大"人手"，出路正在于创业。最后，创业是保持就业存量、增加就业增量的重要途径。国内外经验均表明，创业发展了中小企业，给经济发展带来无限的、新的发展空间，是真正的增量就业，也是使经济可持续发展的就业。

可见，以创业带动就业将成为新时期就业工作的主攻方向，发展创业型经济，将成为解决失业问题、促进劳动力就业的另一个突破口。近年来，东海县也呈现出返乡创业热潮，创业经济成为带动县域经济的新生力量。从20世纪90年代初期开始，农村劳动力逐步从农村转向城市，从县内转向县外、省外甚至国外。经过多年的奋斗，约占15%的外出务工人员完成了资本积累、技术积累，掌握了市场规律，具备了返乡创业的条件。到2007年底，全县约有2万人返乡就业创业，兴办各类经济实体上万家，其中，2 000多人创办的企业具备一定规模，年创产值30多亿元，约占全县经济总量的30%，成为全县发展经济、建设社会主义新农村的生力军。

在发展创业型经济的过程中，Ingrid Verheul(2002)等归纳出提高创业率的五种政府干预措施，构成发展创业型经济的政府角色模型：①政府从创业需求角度加以干预，以影响创业机会的类型、数量及可获得性。②政府从创业供给的角度加以干预，以影响潜在的创业家类型和数量。③政府制定专门政策以影响个人的创业投入以及资源、技能和知识的获取情况。④政府制定专门政策以影响

个人的价值观和对创业的态度等偏好。⑤政府直接针对个人的决策过程制定政策。[①] 在发展创业型经济的过程中，东海县委、县政府积极响应并贯彻落实十七大报告，把鼓励创业、支持创业摆到了就业工作更加突出的位置，抓住机遇、因势利导，及时出台政策，鼓励返乡创业，把外出务工潮逐步转变为返乡创业潮。政府在推动地方经济、促进创业的过程中承担起应有角色，并发展出自己的创业发展模式。

（一）培养典型，带动一批人自主创业

拉里·法雷尔认为，发展创业型经济的核心是创造并尊重创业者。针对农村劳动力创业意识不强、创业动力不足的现状，东海县积极引导和鼓励农民解放思想、开拓进取，在全县大力营造“输出劳动力，带回生产力”的社会氛围，让农民转变就业观念，增强创业的信心和勇气。东海县通过总结发现，培养典型是引导和带动城乡劳动力广泛参与创业的有效形式。对返乡投资创业者，政治上给地位，事业上给荣誉，经济上给实惠。对业绩显著、贡献突出的创业者，授予“创业之星”、“优秀企业家”的光荣称号；利用报纸、广播、电视等新闻媒体，对返乡创业典型大张旗鼓地宣传。通过扶持培养、精神物质奖励、宣传介绍“创业之星”和创业致富带头人，精心总结和推广先行创业者的成功经验，为有志于创业的农民提供示范和启迪，来带动广大劳动者走自主创业、成才致富之路。东海县培养、宣传了一批典型的农民创业致富带头人和民营企业家，涌现出了吴建彬、金明宝、徐进、孙建利等多个创业典型。其中，孙建利的创业故事多次通过媒体宣传，为东海县创业者树立了榜样。孙建利从 1994 年外出打工到 2004 年回乡创办数控培训学校，上演了一段现代版武训传。在这些创业典型的带领下，全县返乡创业者热潮高涨，每年都有 3 000 多人带回资金、信息、技术和全新的思想观念。全县形成了以点带片、以片带面的规模效应，以及一人创业带动一批人就业创业、带动一方经济发展的“滚雪球”格局。

（二）出台政策，财政扶持企业做大做强

外出务工人员返乡创业，对于整个国民经济的协调、稳定和可持续发展意义重大。但由于返乡创业农民工自身综合素质偏低、思想观念相对保守落后、积累的资金极其有限等原因而具有一定的弱质性，和农民工返回内陆欠发达地区创业的硬件环境与人文生活环境较差而与其他社会群体在经济发达地区创业相

① 李政，金晓彤：《发展创业型经济的路径模型与政策趋势》，载《经济社会体制比较》2008 年第 2 期。

比，具有一定的弱势性等原因，农民工返乡创办经济实体面临的困难将会更多，成功的可能性将会更小。有专家指出，从邓小平“两个大局”战略思想、公共财政支出原则和税收公平原则出发，财政应该加大对外出务工人员返乡创业的支持力度，包括为返乡创业者提供税费减免优惠政策、创建良好的硬件环境、提供资源使用优惠政策、提供免费培训以及提供融资优惠政策等支持。①

为鼓励和引导外出务工人员返乡创业，东海县先后制定了《东海县农民就业培训活动方案》、《东海县促进农村劳动力转移就业实施意见》等一系列文件，并整合多项优惠政策扶持创业者自主创业。如对返乡创业人员到城镇和工业园区投资办厂，可纳入城镇和工业园区建设规划；返乡创业人员投资兴办生产型企业和服务型企业，经有关部门认定、审核，3 年内免征企业营业税、城市维护建设税、教育费附加和企业所得税；规范、简化注册登记等手续，实行注册资本分期缴付制，对注册资金足额到位有困难的公司制企业，可按照分期出资的原则申请设立；企业名称登记注册实行即时办理制度，民营企业中的有限公司均可直接冠以“连云港”市名，积极帮助规模较大的民营企业冠省名；下放个体工商户登记注册管辖权，个体工商户可以到乡镇工商所办理登记注册手续；对法规和上级政府取消的收费项目一律不收取，对必须收费的项目全部实行最低收费标准，各种收费不高于周边地区，努力创造低交易成本和低生产成本的“双低”条件。

（三）菜单式培训，发展东海创业培训模式

推广创业教育与培训是发展创业型经济的重要途径。创业教育与培训能够帮助有创业意愿的人了解就业形势和创业环境，掌握企业经营和管理必备知识，提高创业能力、就业能力和职业转换能力，逐步实现自主创业。近年来，由东海县劳动和社会保障部门牵头，农业、教育等部门会同培训机构，在开展技能培训的同时，为有创业意愿的城乡劳动力免费开展创业培训，分别开设了“SYB 创办你的企业”、水晶行业创业培训、农业科技致富培训等不同形式和类别的创业培训班，1 000 余名城乡劳动力接受培训，激发了创业热情，理清了创业理念，掌握了创业本领，为实现自主创业打下了基础。

“SYB 创办你的企业”创业培训是国际劳工组织为了促进就业，支持发展中国家中小企业的发展，以创业促进就业、实现就业的“倍增效应”，专门组织专家开发的培训项目。2001 年，由中国国家劳动和社会保障部与国际劳工组织合作，将 SYB 培训项目正式引入中国。SYB 的全称是“Start Your Business”，中文意思是“创办你的企业”。它通过引进目前在 80 多个国家通行的创业培训模

① 阳立高等：《加大财政扶持力度，促进农民工返乡创业》，载《财政理论与实践》2008 年第 5 期。

式，向参加培训的人介绍开办企业的各个步骤，以及怎样完成自己开办企业的各项可行性调查研究，引导人们创办微小型企业而带动就业。“SYB 创办你的企业”的目的：一是为创业者提供培训，使其掌握系统的创业知识与技能，理清创业思路，增强创办企业的能力，提高创业开办率和成活率。二是为创业者提供一定的启动资金（小额贷款），以提高融资水平，使其能“有米可炊”，开展创业活动。三是为创业者提供“助你创业一条龙”的系统服务，不仅包括了对创业的知识技能、启动资金的支持服务，还对创业者提供后续服务。从培训到新企业的创立，再到企业的正常运行，都提供诊断、咨询等服务。以培训促进创业，以创业促进就业，创造更多的就业机会，实现扩大就业和再就业，切实提高小企业的生存能力。

东海县于 2007 年引进该培训项目，首期项目由县劳动和社会保障局和残联联合举办，为残疾人提供免费的培训。2007 年度共举办五期培训，共培训 198 人。通过近两年的实践，“SYB 创办你的企业”培训项目已经在全县推广，并在培训过程中，发展出“菜单式培训”思路，发展出东海县特色的创业培训模式（见图 9－2）。

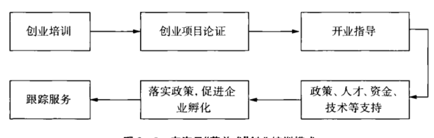


图 9－2　东海县“菜单式”创业培训模式

东海县“菜单式培训”模式的特点在于：

一是建设龙头型创业培训基地，使得培训项目长期、稳定、有序地开展下去。

龙头型创业培训基地由东海县劳动保障部门牵头建设，开设有“SYB”创业培训及数控、电子、电焊等多个就业创业培训项目。基地投资 3 000 万元，占地 2.8 万平方米，建筑面积 9 000 平方米，培训设备投入 400 万元，是苏北县级一流的创业就业培训基地。

二是成立创业指导服务中心，为有能力创业者构建一条龙的创业服务体系。

为了加强对创业工作的统筹规划和组织协调，东海县劳动保障部门牵头成立了创业指导服务中心。创业指导服务中心负责面向社会广泛征集创业项目（目前已建立 356 个创业项目库），为有能力和条件的人提供及时的创业项目信息，开展创业培训和创业见习指导，组织专家为创业者和创业企业提供政策、管理、技术、融资、市场、人才等方面的服务。完善创业项目、创业培训、开业指导、

小额贷款、企业孵化、跟踪服务相结合的创业服务体系，为各类创业人员提供“菜单式”培训服务，提高创业服务水平。

三是形成多部门协调、联动的工作机制。

推进城乡劳动力自主创业是一个系统工程，涉及多部门工作。因此，除了建立健全相应的政策扶持机制外，还需要建立由一个部门牵头、相关政府职能部门参与的议事协调机构。东海县创业指导服务中心便是这种性质的机构。创业指导服务中心由劳动保障部门牵头成立，成员单位有发改委、人民银行，以及税务、工商、工会、农业、民营经济等部门组成。各部门定期或不定期地研究协调有关政策，形成各司其职、相互配合、资源共享、联动推进的工作机制，同时也简化对创业者和创业企业开业的各项审批手续，提高办事效率，进一步体现责任政府、服务政府、法治政府的良好形象。

四是培养对象广泛，针对性较强。

“SYB”培训项目引入中国时，只重视对下岗职工进行培训，东海县创业培训则针对不同对象特点来开展。培训对象从下岗职工扩大到所有有创业愿望和创业能力的城镇失业人员、企业下岗职工、残疾人、农村劳动力、职技校在校生等就业困难群体，并为创业者建立起信息资料库，为创业人员提供劳动政策法规咨询、经营管理咨询、有关创业最新信息及优惠政策咨询等免费跟踪指导。针对学员情况，帮助他们分析、修改创业计划，协助学员解决创业过程中的实际困难和问题，指导他们自主就业。

五是加强创业培训师资队伍能力的建设，并注重专家指导。

为加强师资培养，东海县在培训中多渠道、多层面聘请培训教师，既有政府官员讲解与创业有关的政策知识，还有各个领域的专家学者讲授与创业有关的经济、法规、税收、创业环境、项目选择等知识。还特邀县、市专业讲师讲授与创办企业相关的课程，以及邀请创业成功人士介绍创业体验，提高创业指导的效果。近年来，东海县成功举办了“SYB 项目推广会”，并开设了全县“SYB”师资培训班，21 个乡镇劳动保障事务所及 15 个社区平台负责人接受了培训。

六是加强与政府各部门的联系，使优惠政策落实到位。

创业项目要落到实处，企业能够真正孵化成功，必须要有优质的创业环境。这就要求创业培训组织机构与其他政府部门或基层政府加强沟通和联系，推进各项优惠政策和扶持措施真正落实到创业培训的学员身上。为使培训结果落到实处，东海县积极统筹各部门力量，采取有效措施，在考察项目、办理执照，协调土地、电力、贷款等方面为创业人员争取优惠政策，为创业者自主创业“搭桥铺路、排忧解难”。如桃林镇党委、政府对返乡创业人员简化审批手续，免费安装变压器，减免所得税，并帮助企业开发市场；山左口乡派专门领导负责帮助解决返

乡人员在创办企业过程中遇到的各种问题，流转土地、协调资金、拓宽道路、帮助招工，使该乡有 100 人返乡创办实体；李埝乡推行“公司＋基地＋农户”的做法，为返乡创业人员做活农产品深加工项目提供方便，培育市场等。

总之，东海县通过“菜单式培训”思路，实现了对创业者从培训到新企业的创立，再到企业的正常运行整个流程的指导和咨询。这种培训思路和模式是发展创业型经济必不可少的手段，它不仅对于当前促进就业和再就业工作具有非常重要的现实意义，而且对于提高劳动者的整体素质，推动国民经济的持续、稳定、健康发展具有非常重要的意义。

四、“三位一体”就业布局是对积极就业政策的实践

1995 年，联合国《社会发展问题世界首脑会议》宣言中提出“扩大生产性就业和减少失业行动纲领”，该纲领具体指出，要确定就业的中心地位，即把扩大生产性就业置于国家持续发展战略和经济社会政策的中心。其具体内容包括：①促进积极就业的政策，以便实现充分的、生产性的、有适当报酬的和自由选择的就业；②在进行财政政策调整时，把能够直接促进长期就业的计划放在优先考虑的地位；③掌握、分析、宣传贸易自由化对经济，尤其是对就业的影响；④建立适当的社会保障机制，减少结构性调整和改革对劳动力尤其是对弱者和失业者的不利影响，并通过教育培训创造条件，使他们重新获得工作机会。

十七大报告指出，“就业是民生之本”，把就业作为与经济发展并列、且需要大力发展的社会事业来建设，对我国就业的定位从过去的“促进充分就业”的政策方针进一步提升到“实施扩大就业的发展战略”的高度，这是与国际接轨的定位和指导思想。劳动者的就业状况不仅关系到经济发展，而且影响到社会稳定。20 世纪 90 年代后期，随着经济体制改革的持续推进与社会的深刻变革，就业形势越来越严峻，劳动关系日益紧张。为有效扩大就业，国家开始推进以积极就业政策为核心的全方位的就业制度改革，并提出了实现社会就业比较充分的目标，政府促进就业的责任目标体系逐步完善，劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用不断增强，一系列法律、财税、创业、培训等政策体系发挥了较好的扩大就业作用。

东海县“三位一体”的就业分布格局即是在践行这种积极的就业政策，它充分把握了国家就业制度改革的方向，从单纯注重政府作用向政府作用与市场作用并重转变，从关注再就业人员就业向城乡所有就业人员转变，从较为狭窄的促

进就业手段向多渠道、多范围的促进就业手段转变，从不重视经济增长、扩大就业的作用向强调实现经济发展与扩大就业良性互动转变，从政府促进就业向充分发挥劳动密集型产业、服务业与中小企业等作用的转变，大力强调发挥财税、金融政策促进就业的作用转变。东海县将就业工作置于构建社会主义和谐社会的过程中，为更好地扩大就业，实现社会就业比较充分，改善民生，促进和谐，加强社会建设，通过发挥政府、劳动力市场、企业与劳动者的共同作用，努力创造宽松良好的就业形势，积极构建和谐的劳动关系；通过转变经济发展方式，不断创造就业岗位，实现经济发展与扩大就业的良性互动，不断完善创业环境；大力促进创业带动就业的重大作用，进一步完善就业托底机制，积极健全完善劳动力市场，充分发挥劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用；大力发展教育与职业培训体系，不断提升劳动者人力资本水平；通过完善法律法规，督促企业肩负社会责任，有效构建和谐的劳动关系；劳动者不断提升自身的就业、创业与职业转换能力，自我解决就业，真正成为劳动力市场的就业主体，为最终实现充分就业与构建社会主义和谐社会奠定坚实的基础。这些积极的就业政策在帮助东海县扩大就业、维护东海县社会稳定与促进经济发展等方面发挥了应有的作用。

第十章　东海县社会保障的经济社会效益分析与评价

东海县的社会保障，对于推动全县经济社会的快速发展、促进城乡统筹、构建和谐社会，具有非常重要的作用。

一、东海县农村社会保障的社会效益评价

东海县是全国的农业大县，全县总人口120万，其中96万是农业人口，农业人口占到全县总人口的80%。因此，东海县的社会保障从很大意义上来讲，就是广大农民的社会保障问题，农村的社会保障工作开展得是否合理、可行，直接关系到全县人民的生活安定和社会稳定。近年来，东海县社会保障部门在总结以往社会保障工作经验、教训的基础上，积极探索符合东海县尤其是农村生活实际的社会保障措施，取得了良好的成效，各项社会保障工作对于维护社会的稳定和发展发挥了重要的作用，对全县人民的生产生活产生了重要的社会效益。

（一）增强了农民的参保意识，调动了农民参保的积极性

2006年上半年，东海县对暂不具备条件加入企业养老保险的纯农民实施了新型养老保险制度，为了让全县农民了解农保政策，全县上下运用一切行之有效的手段，竭力形成立体宣传效应。从下村赶集、张贴标语、发放材料、广播宣传，到电话语音提示、新闻媒体宣传、编排宣传节目、开通农保网站等等，取得了理想的宣传效果。通过广泛深入的宣传工作，“新农保”制度赢得了广大农民群众的信赖和认同，使农民的思想观念发生了有效的转变，传统的养老观念在农村受到很大冲击，农民由以前的“家庭养老”、“土地养老”的观念逐渐转变到“社会养老”的观念上来，大家认识到农保政策对于保障自己的老年生活、提高生活水平的切身好处，农民形象地将“农保”称为“没有围墙的养老院”，灵活多样的参保渠道为农民提供了多种选择，力争所有的村民都有能力参保。这一惠民政策的实施，大

大调动了农民参保的积极性。通过两年多的实践，已有 5.7 万农民进入了“新农保”，与“老农保”人员相累加，参保人数已达 25 万人，占全县 48 万适龄参保对象的 53%，极大地解除了农民养老的后顾之忧。

（二）推进了农村社会保障制度的建设

农村的社会保障和农民的社会养老是重要的民生工作，目前，全国还没有形成统一、完备的农村社会养老保险制度。东海县作为一个农业大县，随着农村工业化、城市化的推进，农村家庭结构的变化、规模的缩小，以及土地流转行为的增多，“土地养老”和“家庭养老”的功能已经弱化，广大农民的养老问题成为全县各项工作的一个核心问题，如果得不到妥善解决，将制约和影响东海县社会、经济、政治与文化的发展。在这种形势下，东海县劳动局经过几个月的调研与测算，根据本地经济和社会发展情况、公共财政支持的力度、农民的承受能力等各个方面，大胆探索建立与其他保障制度相衔接、覆盖范围不断扩大、保障水平不断提高、保障方式多层次、资金来源多渠道、制度法制化、管理规范化、服务社会化的比较健全的农保制度，从而于 2006 年 10 月推出了《东海县新型农保试点办法》，这就意味着农村社会养老保险制度即将建立，农村社会保障即将在农村实现全覆盖，农民将真正享有平等的国民待遇。这是从重视经济建设向重视制度建设的一大跨越，是坚持以人为本，实现全面、协调、可持续的科学发展观的新体现。对于全县农村社会保障体系的构建、全省及全国农村养老保险制度的建设，都具有非常重要的推动和促进作用。

（三）优化了农村劳动力资源的配置

社会主义市场经济要求建立统一的、自由流动的劳动力市场，现在，虽然有大量的农村劳动力流向城市，但是，依然有一部分农民对离开土地怀有顾虑，担心自己的老年生活得不到保障，因而依旧固守土地。实施新型农村养老保障制度，可以让他们打消顾虑，在年轻的时候通过投保来储备养老资金，晚年即使回到农村也不用担心存在养老的后顾之忧，在劳动者享有充分的基本生活保障的前提下，劳动者会毫无顾虑地选择自己擅长的职业并发挥自己的才能优势，有利于农村劳动力的分化和农村劳动力资源的优化配置，这无疑会提高劳动生产率。在这一保障理念的影响下，东海县劳动保障部门以“富裕农民，建设社会主义新农村”为己任，大力实施农民转移培训和劳务输出工程，推进统筹城乡就业再就业工作。截至目前，全县已输出转移劳动力 26 万人，年均实现劳务总收入 15 亿元，境外就业及外派劳务创苏北第一。

另一方面，东海县目前正处在工业经济与城市化建设的加速期，随之而来的

就是失地农民的保障问题，成为“新农保”关注的焦点。从 2006 年至今，全县在县城所在地牛山镇、省级开发区浦南镇推出了被征地农民养老保障办法，采取按月划转的办法，从土地补偿费、征地安置补助费中按月提取养老保险金，划入失地农民养老保险基金账户，保证了失地农民的养老问题。同时，全县还送岗位、送技能、送服务，帮助失地农民尽快就业。目前，全县参加“新农保”的失地农民总数达到 2 600 人，其中有近 2 000 人已成功就业，参保退休的 800 多人，月均领取养老金 120 元，基本满足养老需求。

这些举措，不仅扩大了“新农保”的覆盖面，而且实现了全县劳动力资源的优化配置，推进了城乡一体化建设的进程。

（四）促进了农村社会稳定

老年人由于体力下降或丧失，不能再从事农业生产劳动，失去了主要收入来源，将直接影响老年人的生活水平。步入老年，各种疾病的发病率大大提高，老年人的医疗、保健费用是家庭的一笔较大却无法避免的开支，如果没有相应的养老保险，这些因素就会导致老年人晚年生活困难，从而影响子女的外出就业，甚至让整个家庭陷入困境；此外，近年来由于传统道德观念的变化，子女拒养老人的事情时有发生，成为造成家庭关系紧张的一个因素。实行农村社会养老保险制度，可以在资金上解决老年人的基本生活需要，这在某种程度上可以巩固家庭关系，缓解养老纠纷，维护农村社会的家庭稳定。

另一方面，新型农村养老保险制度在一定程度上解决了许多历史遗留问题。东海县部分乡村医生从 20 世纪 70 年代的“赤脚医生”干起，由于他们不离乡、不离土、不占编制，以至于三十多年来没能统一办理相关保险，这部分人为了解决自己的利益问题，曾发生过上访事件。“新农保”制度的实行，将全县 22 个乡镇、1 600 多名乡村医生全部纳入社会保障体系，使这一历史难题得以妥善解决，促进了农村社会的团结稳定。

（五）净化了农村社会风气

通过推行新型农村社会养老保险工作，改善了农村过去养老靠子女的单一状况，减轻了计划生育家庭子女养老的压力和负担，改善了子女和老人之间因养老负担引起的不和谐关系，促进了农村家庭关系的和谐和农村计划生育工作的开展。自实行“新农保”制度以来，农村的性别比问题有了明显的好转，家庭成员之间的关系得到了有效的改善。

二、东海县农村社会保障的经济效益评价

社会经济的发展离不开健全的社会保障制度，尤其是现代市场经济社会，社会保障制度越来越大地发挥着促进经济发展的作用。健全的社会保障制度对社会宏观经济具有一定程度的调节作用，是促进社会经济协调发展的重要调节力量和手段，对社会经济的正常平稳运行起着重要的保障作用。

为了能够定量地分析东海县社会保障的经济效益水平，这里选用"社会保障水平"和"社会保障水平发展系数"两项指标，具体分析东海县社会保障的经济功能。考虑到东海县以农业人口为主体，并且该县在农村养老保险制度方面较好的创新和突破，本研究主要以东海县新型农村养老保险为研究对象，分析该项制度的经济效益。

(一) 社会保障水平

社会保障水平，指的是一定时期内一国(或地区)社会成员享受社会保障待遇的高低程度。通常用社会保障支出总额占国内生产总值(GDP)的百分比来衡量，如下式：

$$S=\frac{S_a}{W}\times\frac{W}{G}=Q\times H$$

式中，S 为社会保障水平；S_a 代表社会保障支出总额；W 代表工资收入总额；G 代表国内生产总值；Q 代表社会保障支出总额占工资收入总额的比重；H 代表工资收入总额占国内生产总值的比重。

社会保障水平有"适度性"要求。适度性是指社会保障支出水平既能够满足社会公民的基本生活需求，又能够有效保证社会经济的健康发展。适度社会保障水平，对于国民经济和社会保障自身都会产生积极的影响，能够使人们的最低经济要求和社会需求得到保障，社会秩序保持相对稳定；可以提高人们生产、生活的积极性与主动性，提高劳动者的身体素质与文化素质，最终提高社会生产力。为了衡量东海县"新农保"制度保障水平的"适度性"，本研究接下来选用"社会保障水平发展系数"来评价东海县"新农保"制度保障水平与经济发展之间的协调关系。

(二) 社会保障水平发展系数

社会保障水平发展系数用来反映一个区域社会保障水平增长对经济增长的反应程度，如下式所示：

$$CSS=\frac{RSSL}{RGDP}=\frac{\Delta SSL}{\Delta GDP}\times\frac{GDP}{SSL}$$

式中，$RSSL$ 为社会保障水平（SSL）增长率，既可用人均社会保障支出增长率反映，也可用社会保障支出增长率替代；$RGDP$ 为国民经济发展水平增长率，用人均国内生产总值（GDP）增长率反映，也可用国内生产总值（GDP）增长率替代；CSS 为社会保障水平发展系数，其社会经济意义如表 10－1 所示：

表 10－1　社会保障水平发展系数的经济意义

社会保障水平发展系数 CSS	社会经济意义
$CSS<0$	社会保障水平增长与经济增长呈反向变动
$CSS=0$	社会保障水平在原有基础上没有发展
$0<CSS<1$	社会保障水平增长与经济增长呈正向变动
$CSS=1$	社会保障水平同经济发展同步增长
$CSS>1$	社会保障的增长超过了经济的增长

为了保障参保人员退休后领取到的养老金与当时的经济发展水平相接近，给农民公平待遇，东海县实行退休金按照人均收入水平和物价上涨比率适时调整，2007 年根据全县人均收入增长 10.2%和上一年物价指数上涨比率，通过精确测算，确定将 2006 年 12 月 31 日前退休人员的退休金自 2007 年 1 月份起上调 7%，同期农业生产总值增长率为 6.2%，地区生产总值的增长率为 17.3%，由此求得 2007 年东海县新型农村养老保险的社会保障水平发展系数以农业总产值计算接近 1(以地区生产总值计算为 0.4)，表明这期间全县新型农村养老保险的社会保障水平与农村的经济发展同步增长，与全县的经济发展呈正向变动，"新农保"制度的社会保障水平是增加的，但其增长速度低于全县的国民经济增长速度，从社会经济发展和理性分配的角度看，"新农保"制度的社会保障水平与全县的经济发展水平是比较适应的。

具体来讲，东海县农村养老保险制度的经济效益主要体现在以下几个方面：

1. 调解社会经济关系，增强农民养老的经济可持续性

在经济发展的过程中，由于市场介入收入分配，在物质利益上人们互有损益，为缓和利益矛盾，在体制上就需要一种补偿机制，使经济发展中的利益收益者去适当补偿利益受损者，以减缓社会经济波动。东海县通过实行新型农村养老保险制度，对全县 48 万适龄参保对象(男 18～60 岁，女 18～55 岁)采取个人缴费、集体补助、政府补贴等筹资机制征缴养老保险费，并按规定发放养老保险金。对于超龄人员，采取了只要子女参加新型农村养老保险，参保人的父母根据年龄段不同，可以享受到每人每月 30～80 元的养老金补贴。同时，东海县根据

"新农保"制度创新的要求，出台了退休金的发放随经济发展水平作相应调整的政策，实行退休金按照人均收入水平和物价上涨比率适时调整。根据 2006 年全县人均收入增长 10.2%和上一年物价指数上涨比率，通过精确测算，确定将 2006 年 12 月 31 日前退休人员的退休金自 2007 年 1 月份起上调 7%之后，2008 年又按全省物价指数上涨 7.7%，对退休农村居民的退休金再上调 7%。新型农村养老保险制度的实行，使得农民也能够像城市居民一样在达到退休年龄之后按月领取养老金，有了自己的退休金，农民养老问题具备了经济上的可行性和持续性。这在很大程度上有利于缩小社会成员的收入差距，改善我国城乡二元分割的局面，促进社会经济关系的健康发展。

2. 促进劳动力市场发育，增加农民家庭收入和地方收入

当农民的养老问题得到有效解决之后，农村的强壮劳动力就可以消除后顾之忧，自由流动。东海县有"水晶之都"的美誉，全县每年举办水晶方面的创业培训 100 多期，培训人员 4 000 多名，目前，全县已有 5 万多名农民在全国各地做水晶生意，此外，东海县还举办企业管理、市场营销、农村经纪人等培训，大力实施农民转移培训和劳务输出工程。近 5 年来，东海县已向镇江市和丹阳市定向输出农村劳动力近 2 万人，实现年人均收入在万元以上，极大地增加了农民的收入，提高了农村家庭的生活质量。在个人收入增加的同时，一些外出打工的农民学到了当地的技术和管理经验，积累了一定的资本后回家创业，实现年收入上千万元，同时，劳务输出也为地方财政实现年均 15 亿元人民币的收入，这些都有力地带动了地方经济的繁荣发展。

3. 有助于地方融资和农保缴费增值

我国在经济增长过程中面临的突出问题之一就是私人储蓄水平低，从而导致资本积累规模有限，因此，可以通过建立社会保障基金来增加政府储蓄，以弥补私人储蓄的不足。东海县自实行"新农保"政策以来，2006 年征缴保费 2 430 万元，2007 年征缴保费 3 060 万元，新老保费累加接近 8 000 万元，占全县财政总收入的 5.7%左右，农村养老保险基金全部进入财政账户，由市、县、区设立农村社会养老保险基金监督管理委员会，负责农保基金的管理运营。由于社会保障基金具有积累性、增值性和投资性，因而可以通过融资活动使其发挥经济资源的重要作用，支援国家建设，并在资金运营中获得必要的保值增值，促使社会保障与国家的经济发展战略、经济增长目标实现有机结合。

第十一章　新型农村社会养老保险制度的实践模式及其优化策略[①]

我国的农村社会养老保险工作，是在1986年开始探索、1991年进行试点的基础上逐步开展起来的。1992年民政部颁布《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》（民办发[1992]2号），第一次以部门规章的形式确定了农村养老保险管理的基本原则和框架，成为我国农村社会养老保险（俗称“老农保”）立法的初步形态。2009年9月1日，《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发[2009]32号）以中央行政法规的形式颁布，标志着新型农村社会养老保险（简称“新农保”）试点工作全面推开。根据制度内容和主管部门的不同，农村社会养老保险大体经历了民政部主管（1986—1998）、原劳动和社会保障部主管（1998—2008）与人力资源和社会保障部主管（2008年至今）三个阶段。目前，对“新农保”制度的最新研究，主要集中在制度理念、发展历程、缴费比率、筹资模式、享受人群及待遇等方面。对地方经验总结较多，对全国层面的比较研究较少；对制度操作性的研究较多，对其约束性与可持续性的研究较少。本文试图通过对“新农保”三种实践模式的比较研究，探索“新农保”制度在实践过程中的约束性条件及其优化策略。

一、新型农村社会养老保险制度的三种实践模式比较

在我国地区经济发展不平衡的当下，“新农保”实践应具有对不同地方特质的适切性。就全国范围而言，经济欠发达的宝鸡是全国“新农保”最早试点的地区（宝鸡为地级市，市属各区县情况大体相当），具有典型的代表性；经济中等发达的东海县开展“新农保”试点工作较早，是全国农村养老保险重点联系县；经济发达地区“新农保”试点范围较广，如北京、上海、浙江、苏南、东莞等地已积累了相当多的经验，江苏吴江

① 杨发祥：载于《学术界》2010年第7期。

代表了这一类型。陕西宝鸡、江苏东海和吴江的"新农保"试点均取得了较大的成效，也有较多的共性与差异。

(一) 三种实践模式的发展状况

(1) 经济欠发达地区：宝鸡模式。宝鸡位于经济欠发达的陕西西部。2007年6月26日，《宝鸡市新型农村社会养老保险试行办法》出台，并从7月1日起先后在麟游、太白两县以县为单位全面开展了试点工作，其余10个县区各选择了5个村先行试点。同年11月，宝鸡被国家劳动和社会保障部列为第一个"全国新型农村社会养老保险试点城市"。截至2009年8月底，宝鸡市参加"新农保"的人数已达93万人，领取养老保险待遇人数19.7万人，参保率达75%，居陕西省第一。这种以个人缴费、集体补助、政府补贴为基础，家庭养老、土地保障和社会救助等政策为补充，养老补贴与个人账户相结合的实践模式，被誉为"新农保""宝鸡模式"。"宝鸡模式"制度设计科学合理、简便易行、实惠利民。正如国家人力资源和社会保障部部长尹蔚民所指出的，宝鸡"新农保"试点取得了非常好的进展，能够立得住、推得开，相信这种模式在全国相当多的地区都可以推行。

(2) 经济中等发达地区：东海模式。东海县位于经济中等发达的苏北地区，但在江苏省相对落后。2006年3月，东海县开始探索"新农保"制度，同年10月正式出台《东海县新型农民基本养老保险试点办法》，于2007年1月1日起正式实施。2008年5月，东海县被国家人力资源和社会保障部列为农村养老保险重点联系县。截至2009年12月底，全县"新农保"参保人数已达12万人，新老农保累计参保人数达30多万人，占全县48万适龄参保人员的62.5%，基金积累达1.2亿元。目前，全县共有4 083名农村居民领取了养老金，养老金全部实行社会化发放。东海县农保实现了扩面、征缴、基金积累三个核心指标居苏北第一，基金稽核、保值增值、信息化管理三项关键工作在江苏省领先的目标，创造了"新农保"的"东海品牌"和"东海速度"，建起了被农民称为"没有围墙的养老院"。国家劳动和社会保障部农保司司长赵殿国曾称赞"东海创造了新型农保的奇迹"。在服务理念、工作态度、工作方法等方面，东海县"新农保"首创的"四千精神"，为经济中等发达地区建设"新农保"制度树立了精神典范，可称为新时期的农保精神。东海县"新农保"的成功实施并取得创新性突破，开创了经济中等发达地区"新农保"有效开展的先例，其经验具有非常重要的推广价值。

(3) 经济发达地区：吴江模式。吴江市位于经济发达的苏南地区。在出生人口比例下降的同时，老年人口比重日益增加。2009年，60岁以上老年人占总人口的19.72%，65岁以上老年人占总人口的11.32%，老年人口具有基数大、

增速快、高龄化显著等特点。吴江市新型农村基本(社会)养老保险制度酝酿于2003年，2004年正式启动，在责任分担机制、享受人群及享受待遇等方面出台了一系列具体政策，并不断根据实际情况加以动态修正。2009年，纯农参保率达到96%，养老覆盖率达97%。经过6年多的实践历程，吴江市"新农保"制度初步实现了覆盖对象全员化、基金来源多元化、管理制度规范化、业务操作信息化与网络化，以及基层服务村级化。吴江市"新农保"的良好局面与成功经验，为发达地区"新农保"制度的全面推开提供了重要的参照系。

(二) 三种实践模式的共性特征

(1) 在参保范围上，尽量做到对农村适龄居民的全覆盖。逐步做到对农村适龄居民的全覆盖，实行普惠制社会福利，让农村居民共享改革开放的成果，是"新农保"制度设计的基本出发点之一。宝鸡市规定，凡具有本市行政区域农业户籍、年满18周岁以上且未参加被征地农民社会养老保险的农村居民均可参保，从制度设计上使18周岁以上的所有农民都有资格参保并享受相应的养老保险待遇，实现了对农村居民的覆盖。东海县规定，参加"新农保"的人员，每年最低只需缴纳保费600元，当男性年满60周岁、女性年满55周岁之后，便可直接享受政府补贴，融入终身社会保障体系，每月按时领取养老保险金。自2010年3月1日起，东海县"新农保""全覆盖"工作全面启动实施，并力争于当年底基本实现农村适龄居民参保全覆盖。而吴江市则更是坚持对农村适龄居民应保尽保的参保原则。

(2) 在基金筹集上，都明确了具体的责任分担机制。"新农保"基金实行县级统筹，但公共财政和参保个人均应承担相应的责任。宝鸡市采取个人缴费、集体补助、财政补贴相结合的方式筹集资金，全部记入农民养老保险个人账户，实行完全个人账户积累制，并实行缴费(进口补)和养老金(出口补)发放两项财政补贴制度。东海县明确政府引导、财政注入、个人参保的原则，实行个人缴费、集体补助和政府补贴相结合，普通农民实行"811工程"，个人拿出80%，乡镇财政补贴10%，村集体补贴10%；村干部实行"433工程"，个人拿出40%，财政补贴30%，集体补贴30%。吴江市"新农保"参保人员的缴费，由个人负担40%，市、镇(区)两级财政各负担30%，即个人、市、镇负担比例为4∶3∶3。凡民政部门认定的低保对象，参保个人不缴费，由市、镇(区)两级财政各负担50%。个人账户记账比例一直为11%。

(3) 在待遇享受上，都规定了捆绑享受人群和直接享受人群。对未参保的高龄老人、特殊人群及捆绑享受人群，给予直接享受养老保险待遇，是"新农保"最初得以启动的制度成本。宝鸡市规定，只要家庭成员(儿子、儿媳、上门女婿及

配偶)按规定参保,参保缴费起始日年满60周岁的老人,不缴费就可按规定领取每月至少60元的养老待遇。东海县规定,对农村重度残疾人等缴费困难群体,政府每年为其代缴最低档50%的养老保险费,记入个人账户。只要子女参加"新农保",参保人的父母即使年龄不在农保范围(女60周岁以上、男65周岁以上),也同样可以享受到每人每月30~80元的养老金补贴。对一些没有能力参保的超龄贫困户,由农保机构按月给每人发放30~80元的生活补贴。同时,将1 000多名无儿无女纯农户全部纳入"新农保",其参保费用全部由财政负担。吴江市为鼓励农民积极参加"新农保",对家庭中子女全部参保的老年农民每月发放政府基础性养老金。从2005年7月1日起,对于三代以上同堂家庭中的老年农民,只要其下一代家庭成员已按规定全部参保,且已有人开始享受农村基本养老保险待遇,则该老人亦可以每月享受基础性养老补贴。吴江市到龄可以直接享受基本养老保险待遇的人群还包括80周岁以上的高龄老人(从2007年7月1日起调整为70周岁)、到龄渔民(男60周岁、女55周岁)和Ⅰ、Ⅱ级残疾老人。

(三)三种实践模式的差异性比较

(1)因各地财力的差异,因此财政补贴力度不一。各地财力差异较大,是我国现阶段一个不争的事实。2008年,宝鸡全市地区生产总值714亿元,财税总收入77亿元,其中,地方财政收入23.9亿元,各区县财政收入均过亿元;东海县全年实现地区生产总值123.8亿元,实现财政总收入18.1亿元,接近宝鸡全市地方财政总收入,其中地方一般预算收入7.5亿元;而吴江市全年则实现地区生产总值750.1亿元,完成全口径财政收入154.22亿元,其中地方一般预算收入60.16亿元,仅地方财政一般预算收入就超过宝鸡全市和东海地方财政收入的总和。这种地方财力的差异,使各地对"新农保"的财政补贴力度不一。宝鸡市在"新农保"制度实践的过程中,把弥补制度缺失、完善社保体系作为优先选择的战略目标,采取一种低水平起步的策略,缴费和补贴标准都不高,使"新农保"制度从无到有、由低到高渐进发展。在适当降低缴费门槛的同时,逐步提高财政补贴的力度。2009年,宝鸡市调整政府财政补贴分级负担标准,在原财政缴费补贴(进口补)每人每年30元的前提下,对按参保缴费基数20%缴纳者,财政补贴标准提高到每人每年40元,按参保缴费基数30%缴纳者,财政补贴标准提高到每人每年50元,其中县(区)财政承担15元,其余由市级财政承担;政府财政补贴基础养老金(出口补)每人每月60元,由市、县(区)各承担30元,调整为县(区)级财政承担15元,其余45元由市级以上财政统筹解决,以减轻县(区)财政压力。东海县对参保人缴费的补贴标准为每人每年30元(不区分缴费档次),全

部记入个人账户。而作为经济发达的吴江市，公共财政资金对“新农保”的投入力度非常大，各镇（区）均将参保人员配套补助资金列入本级财政年度预算。2004—2008 年，基金总收入（含基金利息）为 67 042 万元，其中个人缴费累计 25 556 万元，市镇两级财政贴补参保人员配套补助资金共计 40 035 万元，分别占基金收入（不计算基金利息）的 38%和 60%。2009 年，两级财政补贴每人 1 170 元。

（2）因缴费基数的差距，导致养老金享受待遇不一。养老金都由基础性养老金和个人账户养老金两部分组成。引入财政兜底的基础性养老金，保证了农民的基本生存权利，体现了社会保障的普惠性、公平性和基础性特征，这是“新农保”的最大创新之一。但各地养老金待遇因缴费基数不同而差距较大。“新农保”在规定农民缴费财政补贴 30 元下限的基础上，设立 5 档缴费标准，各地拥有根据地方实际增设缴费档次的裁量权，充分体现了“新农保”的弹性操作空间。如宝鸡市参保人员的个人缴费可以根据个人情况，在该县年平均农民纯收入的 5%～30%之间自主选择。参保农民年满 60 周岁时，养老保险待遇等于个人账户积累总额除以计发月数 139 加政府养老补贴 60 元。东海县“新农保”缴费基数不仅有时间差别，还存在地区差异。2007 年，东海县东部经济基础较好的乡镇，每人每年最低缴费 800 元，西部经济较差的乡镇，每人每年最低缴费 600 元。2008 年，在人均收入 20%的基础上每人每年再提升 200 元，东部乡镇每人每年缴费 1 000 元，西部乡镇每人每年 800 元，并在以后根据上一年人均纯收入情况进行调整。参保居民退休时，政府给予每人每月 60 元的基础养老金，同时发放个人账户养老金。如缴费基数为 800 元，纯农民退休后领取养老保险金不低于 260 元/月，其他参保对象如村干部、乡村医生、个体工商户、乡镇企业职工领取的养老金标准不低于 300 元/月。2004 年，吴江市“新农保”缴费基数为 400 元/月，基础养老金为每月 80 元，个人账户养老金按照参保人员个人账户全部储存额除以 120 计发，当年养老金平均待遇水平为每月 88 元。从 2007 年 7 月 1 日起，全市农保及土保基础性养老金发放标准由每月 80 元提高到 100 元，2009 年调整为 120 元。2008 年，缴费基数增至 500 元/月，2009 年，新增为 600 元/月。由此，个人账户养老金将逐年增加。

（3）因“新农保”实施存在时差，所以制度转接进程不一。目前，新型农村社会养老保险的国家立法还没有出台，各地在“新农保”政策方面的规范性文件，大多带有明显的地方性色彩。农村社会养老保险制度的建立、运行以及保障金的发放，不是按照严格的法律程序，而是按照地方政府部门的一些规章制度执行的，根本不是农民与政府的一种长期契约，政策随意性较大，各地之间缺乏有效的制度链接。各地在“新农保”与“老农保”、“城保”及“土保”之间的有效接续上，

制度安排的方法与进程不一，增加了中央法规与地方政策有效链接的难度。如宝鸡市“新农保”试点工作开始于2007年，“宝鸡模式”积累了较多的实践经验，还处在“新农保”稳步推广的阶段。2010年3月1日起施行的《东海县新型农村社会养老保险制度实施办法》规定，凡东海县年满16周岁（不含在校学生）、未参加城镇职工基本养老保险、具有本县户籍的农村居民，均可以在户籍地参加“新农保”。东海县“老农保”与“新农保”在制度衔接上的平稳过渡，避免了因制度接续带来的社会失谐。而吴江市则没有实行过“老农保”制度，“新农保”工作没有历史遗留问题，并从2006年起就已开通农保向城保转移接续的通道。经过几年的试点，“新农保”在参保率和覆盖率上均接近100%。随着缴费基数和统筹比例的逐年提高，特别是2009年“农保”置换“城保”折算机制的出台，使“农保”并轨“城保”进入了快车道。

二、新型农村社会养老保险制度实践模式的约束性条件

近年来，我国农村社会养老保险试点工作尽管取得了较大的成效，但也存在不少约束性条件，如统筹层次低、模式差异大、资金缺口大、待遇标准低、衔接措施少，其中，人口结构约束、财政压力约束和保险功能约束，是“新农保”制度能否可持续发展的最主要约束性因素，制约着“新农保”制度绩效的发挥。

（一）参保人群与享受人群倒挂之人口结构约束

截至2008年底，全国60岁以上老年人口增至1.69亿，占总人口的12.79%。农村老年人口占老年人口总数的七成以上，农村老龄化程度高于城镇1.24个百分点，预计这种城乡倒置的状况将一直持续到2040年。随着领取“新农保”养老补贴条件的放宽，直接享受的高龄老人和因子女缴费而捆绑式享受的老人人数迅猛增加，加之人口老龄化加速和保障覆盖面扩大，“新农保”基金负担的养老人数和享受规模呈刚性增长，人口结构约束逐步显现。如2008年底，吴江市农保享受总人数为107 624人，可直接享受农保基础性养老金的70周岁以上老人（包括残疾人、渔业村村民）在册发放人数为24 755人，占总发放人数的23%。因子女缴费而直接享受待遇的人群为57 040人，占53%。这样，直接享受养老补贴（本人未缴过农保）的“零缴费”人数达81 795人，占76%，而因自己缴费而享受农保养老金的人数为25 829人，只占24%。东海县和宝鸡市也都规定了因子女参保的捆绑享受人群、贫困户及残疾人享受人群。在城市化进程

加速和人口快速老龄化的当下，纯农参保人数将逐年下降，而享受人数因寿命延长和自然到龄人数增加而逐年增长，参保人群与享受人群的倒挂现象将进一步加剧。

(二) 农保基金收支严重失衡之财政压力约束

受参保人群与享受人群严重倒挂的影响，"新农保"享受人群逐年扩大，加之农保待遇提高和农保并轨城保步伐加速，农保基金支出刚性增加并呈加速度增长，"新农保"基金收支严重失衡。宝鸡市财政既补贴农民缴费（进口补），又补贴农民的养老金（出口补）。对凡符合政策规定的农村残疾人参保，养老保险费由市县两级财政承担。2007 年，就有 5 670 名残疾农民参加"新农保"，参保率达到 92%以上，当年市县财政总投入 1 000 余万元。从 2007 年 7 月 1 日试点起至 2009 年上半年，宝鸡市财政共投入 7 078.55 万元。如果参保人数为 70 万，半年时间就得投入 7 140 万元。按此推算，目前参保人数为 93 万人，一年的财政投入接近 2 亿元，相当于 2008 年宝鸡市多数市属各县全年的财政收入。东海县对超龄老人实行养老保险金返领制度，将超龄人员（女 56～59 岁、男 61～64 岁）纳入农保范围，超龄人员缴齐规定的保费之后，不仅每月能领到养老保险金，还能一次性领回从规定年限到实际年龄的养老金。同时，创新养老保险 10 年保证期制度，参保人员退休后生存超过 10 年的，养老金仍然正常发放，从增值基金中列支；生存不满 10 年的，不足部分由其继承人领取，以确保每位参保人员退休后拿满 10 年养老金。这两项规定都实际造成了对"新农保"个人账户基金的挤兑。2006—2008 年，吴江市农保基金支出分别为 7 923 万元、11 196 万元和 15 117 万元，增长率分别为 16.5%、41.3%和 35.0%。与此相反，农保基金结余逐年下降。2008 年，当年基金结余为－347万元，当年度农保基金收支首度出现收不抵支的状况。2006—2008 年，当年支出挤占个人账户资金分别为 485 万元、2 797 万元和 5 905 万元，三年合计挤占个人账户资金达 9 187 万元。个人账户空账运行，使现行的现收现支的征缴结付办法面临极大的挑战，"新农保"的可持续发展问题凸显。

(三) 保障水平与生活成本的差距之保险功能约束

开展"新农保"试点工作，是由国家财政来全额支付农民的最低标准基础养老金，使经济不发达乃至贫困地区的农民也能纳入"新农保"制度之中，从而使全国的农村居民都有了社会养老保障。然而，"新农保"制度是以低水平、广覆盖、有保障为目标制定的，与城市养老保险标准相比，显然较低。在筹资缴费工资基数上参照城镇标准的一半，但养老金待遇只相当于城镇的 1/4。中央在综合考

虑我国农民的收入水平、消费水平和财政承受能力的基础上，确定基础养老金标准为每月 55 元，比全国低保金水平 57 元还少 2 元。宝鸡市“新农保”的基础养老金为每月 60 元，外加个人账户总额除以 139 的个人账户养老金。东海县规定农民养老金不少于每月 260 元，并按 8%的比例逐年增长，但这是以农民缴费基数较大为代价的。与 CPI 指数相抵冲后，养老金的含金量明显缩水。近年来，吴江市到龄参保农民每月可领取的养老金幅度有所提高，但与城镇职工相比，水平明显偏低。尤其是作为我国经济较为发达的地区，吴江市受工业化、城镇化和市场化的影响较大，农民生活成本偏高，除去个人账户养老金后，120 元的基础养老金只是农村最低生活保障线(240 元/月)的一半，最多只能是基本生存保障和养老的一个补充，难以真正取代养老保障。随着近年来物价指数和消费指数不断攀升，农村居民的生活成本显著提高。保障水平与农村居民生活成本之间的差距，使“新农保”的功能难以彰显，也混淆了保险与保障之间的功能差异，从而弱化了“新农保”的制度魅力。

三、新型农村社会养老保险制度实践模式的优化策略

一般来说，影响农民做出是否参加“新农保”选择的影响因素，主要有政府对于“新农保”的投入、政府所提供的“新农保”制度模式的适应性、农民的收入、农民对于不同养老模式的偏好，以及农民参保后的收益水平。基于对我国经济欠发达地区、经济中等发达地区和经济发达地区三种实践模式的绩效与约束性条件的比较分析，笔者认为，加强对制度整合、农保基金征管和养老待遇提升等方面的创新力度，是确保“新农保”制度实践模式进一步优化的基本策略。

(一) 采取科学统筹与适时转轨相结合的制度整合策略

农民的养老方式选择与他们实际具备的可行能力密不可分。这种可行能力取决于农村的经济状况，农民的生产方式、生活方式，以及制度环境。针对目前“新农保”中央法规与地方政策之间的张力，在“新农保”的优化策略中，制度整合首当其冲。制度整合并不意味着在全国搞一刀切，因为全国不同地区的农民收入水平和地方财政收入差别很大，必须采取科学统筹与适时转轨相结合的制度整合策略，把握好统筹与转轨的方向、力度与节奏。科学统筹，需要各地在“新农保”制度设计和实践的过程中，理顺各级政府的财政职责与“新农保”各利益相关主体的权利义务关系，加快建立统筹城乡的社会养老保险体系，逐步推进基本公

共服务均等化。同时，由于城乡收入水平存在较大悬殊，“农保”和“城保”缴费水平差距较大，加之从事农业的人口基数相当大，靠目前的地方财力，难以支撑“农保”与“城保”并轨的资金缺口，低标准“农保”与高标准“城保”并行的局面，在一定时期内是一种现实选择。各地可根据地方实际，结合“新农保”绩效评估与社会发展需要，适时推动“农保”、“土保”向“城保”的转制并轨，尽量减少转制成本。

（二）实施多元筹资与收支平衡的农保基金征管策略

在中央财政没有投入的情况下，各地在“新农保”实践中已形成了缴费补贴、基金贴息、老人直补、待遇调整等四种财政投入方式。在投入时点上，已经形成了缴费环节的入口补贴、给付环节的出口补贴，及缴费环节的入口和给付环节的出口同时补贴三种方式。作为一项惠及广大农民的民生工程，强化政府责任，通过财政转移支付加大财政补贴的力度，使财政另行预算注资保持较快增幅，并承担相应的转制成本，以缓解参保人群与享受人群倒挂带来的基金压力，是“新农保”制度初创时期的一种现实选择。在“新农保”试点过程中，国家财政支付最低标准基础养老金，是实现“保基本”目标的基础。地方财政对农民缴费实行补贴，是实现“广覆盖”目标的支撑。仅 2009 年下半年，中央财政在“新农保”上的支出是 31.6 亿元，地方财政对农民参保进行补贴的支出是 13.11 亿元，两者相加接近 45 亿元。然而，仅仅强调某个单方面的责任，显然会影响“新农保”制度的可持续性。因此，在“新农保”基金的征管过程中，应实行多元化的筹资模式，建立合理的责任分担机制，防止农保基金快速减收增支，因此，维持农保基金的收支平衡就显得尤其重要。为弥补农保基金日益扩大的收支缺口，应尽快建立对农保养老金和养老补贴分类核算、财政分级负担的补偿机制，确保“新农保”基金可持续运转。为避免“新农保”基金支出过多挤占个人账户，导致个人账户空账运行，合理提高参保农民的缴费水平也是必要的。

（三）实行跟踪监测与动态调整相结合的待遇提升策略

社会普遍认为，与城镇企业基本养老保险相比，农保养老金待遇过低，调整过慢，有必要建立正常的农保退休待遇动态调整机制，使待遇水平既与地方财政收入和负担能力相适应，也与经济发展速度和消费指数相匹配。每月 55 元是中央确定的基础养老金标准，有条件的地方可以适当提高。各地可根据地方实际，分类实施差别化策略，建立与区域经济社会发展水平相适应的农村社会养老保险待遇，充分考虑当地经济发展状况、公共财政支持力度、农民需求及其承受能力等各方面因素，让各级政府、集体和农民群众在经济上都能承受，实行跟踪监测与动态调整相结合的待遇提升策略。如宝鸡市根据当地的经济发展水平，建

立了调整参保缴费、政府财政缴费补贴标准、政府财政养老补贴分级负担标准和参保缴费激励机制，实行补贴标准动态调整机制。东海县根据经济发展、物价指数、人均收入等因素影响，创新养老保险金适时调整制度，确定养老保险金每年增长8%。依据这样的涨幅标准，一般参保农民领取养老补助金10年后，月养老补助金将比第一年的月标准翻一番。吴江市在实践操作中，为体现参保与不参保之间的差别，激励农民应保尽保的积极性，将参保作用发挥到最大，改进了待遇计发的办法，实行养老金待遇累进，使养老保险待遇与个人缴费多少及缴费年限对等，初步设想为：个人账户养老金＋基础性养老金×（1＋N%），其中，N为参保人缴纳农保费的年数。

四、结 语

进入新世纪以来，我国农村社会步入快速老龄化时期。随着城市化进程的快速推进和城乡收入差距与福利鸿沟的逐步拉大，农村老年人的贫困现象日益严重，农村的养老问题将进一步凸显。在家庭保障与土地保障功能日趋弱化的总体趋势下，社会化养老成为社会发展的一种必然选择。开展“新农保”试点工作，探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的“新农保”制度，实行社会统筹与个人账户相结合，与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套，是保障农村居民的老年基本生活，逐步消除农民的后顾之忧的必由之路。在实现农民“种地不缴税、上学不付费、看病不太贵”的基础上，达到农民“养老不犯愁”之目标，是我国根据经济社会发展出现新的阶段性特征和农民的期盼进行的又一次意义重大的工作。这不仅是一项重大的惠农政策，更是整个国家朝着促进社会公平正义、破除城乡二元结构、逐步实现基本公共服务均等化发展的一个重大步骤。新型农村社会养老保险试点，为加快建立统筹城乡社会养老保险体系，在理论和实践上回应当前新农村建设和乡村社会转型的现实需求，推进城乡和谐发展，找到了新的契合点，更留下了大量可供探索的空间和新的发展方向。

参考文献

[1] 青连斌. 建立新型农村养老保险制度的有益尝试——对陕西省宝鸡市“新农保”试点的调查. 理论视野 2009(6)：40－42.

[2] 杜峻晓，杨彦. 宝鸡农民养老不再难.《人民日报》2008年12月7日第5版.

[3] 杜峻晓，杨彦. 陕西宝鸡新型农村社会养老保险参保率达75%.《陕西日报》2009年9月

11 日.

[4] 秦曦. 新农保的"宝鸡模式".《西部大开发》2009(4):22-23.

[5] 刘晓梅. 中国农村社会养老保险理论与实务研究. 北京:科学出版社,2010.

[6] 杨翠迎. 中国农村社会保障制度研究. 北京:中国农业出版社,2003.

[7] 戴征社. 为了农民老有所养——陕西省宝鸡市开展新型农村社会养老保险试点的实践与启示.《人民日报》2009 年 11 月 12 日.

[8] 张敏洁. 新农保"宝鸡模式"在全国借鉴试点. 西部大开发. 2009(10):82.

[9] 陈康. 东海创新农村养老保险.《新华日报》2008 年 2 月 26 日.

[10] 明磊. 对欠发达地区探索"老有所养"特色之路的思考——基于江苏省东海县建设新型农村社会养老保险制度的实证分析. 安徽农业科学. 2009(17):8199-8202.

[11] 孙文基. 建立和完善农村社会保障制度. 北京:社会科学文献出版社,2006.

[12] 亓昕. 农民养老方式与可行能力研究. 人口研究. 2010(1):75-84.

[13] 卢海元. 和谐社会的基石:中国特色新型养老保险制度研究. 北京:群众出版社,2009.

[14] 张德江. 加强领导,精心组织:扎实做好新型农村社会养老保险试点工作——在全国新型农村社会养老保险试点工作会议上的讲话. 2009 年 8 月 19 日.

[15] 杜广庆,朱云. 欠发达地区新型农村养老保险制度建设问题探讨——基于江苏省东海县的实证分析. 湖南行政学院学报. 2008(4):48-50.

专题二

社区管理专题

快速城市化背景下社区管理模式创新研究——以昆山周市镇为例

第十二章　昆山周市镇社区管理现状与特点
第十三章　周市镇社区管理模式创新基本思路
第十四章　镇级层面:增设一委一科
第十五章　街道层面:“一委一办两站”建设
第十六章　社区层面:“1+3”模式创新
第十七章　周市镇新镇街道社区公共服务设施状况分析

昆山周市镇地处昆山、太仓、常熟三市交界。全镇区域总面积81.56平方公里,辖新镇、陆杨两个办事处,17个社区居委会和15个行政村。周市镇区位优势明显,交通便捷,距上海虹桥机场42公里,距浦东国际机场92公里,20分钟内可达沪宁高铁和沪宁高速公路。苏昆太、绕城、沿江高速穿境而过,昆山北部客运中心辐射全国各省市,镇域公交日趋完善。周市镇先后被授予"全国环境优美乡镇"、"国家卫生镇"、"全国社区教育示范乡镇"、"江苏省体育强镇"、"江苏省文明镇"等荣誉称号。"十二五"规划期间,周市镇提出"装备重镇、商贸乐园、北部新城、善爱之家、公信政府"五大发展目标,推动经济、城市、社会、政府和人的全面转型。

2010年,全镇综合实力持续增强,完成地区生产总值105亿元,完成全口径财政收入31.76亿元、地方一般预算收入11.02亿元,完成工业总产值320亿元,服务业增加值31亿元,完成固定资产投资36.6亿元,全镇农民人均纯收入达18 185元。

由于周市镇正处于城市化快速推进、经济迅猛发展的时期,人口组成多元,流动人口大量涌入,截止到2009年底,周市镇本地户籍人口约5万,外来人口约15万,在流动人口的大量涌入对当地经济的发展做出了大量贡献的同时,也给当地政府的公共服务能力提出了更高的要求。在社区管理中,仍然存在队伍素质偏低、社区经费不足、管理服务缺位、物业管理矛盾突出、法律法规缺失等方面的问题。这些社区管理问题的存在,给政府相关部门的工作人员带来了许多困扰。为了有效解决社区管理中的问题,2011年1月,周市镇政府委托华东理工大学社会与公共管理学院课题组在周市镇展开了为期11个月的实证调查研究,完成了题为《昆山周市镇社区管理模式创新研究》的研究报告,2010年12月通过了专家评审。研究报告全文10余万字,本文是根据研究报告的内容修改而成。

第十二章　昆山周市镇社区管理现状与特点

一、周市镇概况

周市镇位于昆山北部，地处昆山、太仓、常熟三市交界，由原周市、新镇、陆杨三镇合并而成，是昆山中心城区的重要组成部分和北部城市副中心，与昆山经济技术开发区仅一河之隔。区域面积 81.56 平方公里，辖新镇、陆杨 2 个办事处，18 个社区和 15 个行政村，户籍人口 4.7 万人，外来人口近 15 万人。周市镇区位优异、交通便捷、产业发达，是昆山北部装备重镇和正在崛起的商贸新城，400 多家外资企业、1 000 多家民营企业在这片生机盎然、商机无限的热土上蓬勃发展，做大做强。

进入新世纪，昆山周市镇借助邻近市区这一独特的区位优势，迅速推进城镇化，大片房产得到开发，众多小区拔地而起，大量人口急速集聚。为适应新形势的需要，周市镇的社区建设开始启动。

二、周市镇新镇街道社区管理取得的成就

(一) 周市镇领导高度重视社区管理

周市镇各级领导对社区建设非常重视，主要领导亲自督促社区管理工作和社区工作人员的选拔。目前，全镇已批准成立 18 个社区，每个社区都成立了居民委员会，不少社区建立了党支部，条件成熟的社区还成立了业主委员会，所有社区都聘请了物业管理公司。这样，大量的社会人得到了有效的管理和服务，避免出现管理上的盲点。周市镇城市社区建设还处于初始阶段，它是城镇化快速发展、社会结构急剧变迁的产物，具有历史必然性。在 5～6 年建设期间，已经取得了可喜成绩，积累了许多经验，为城市社区建设的进一步推进奠定了良好基础。

社区服务组织网络由社区居委会、社区党支部、业主委员会和物业管理公司

四部分组成，它们既各司其职，又相互联动，共同谋划与承担社区和谐与稳定的建设任务。在该网络之外，镇与街道办事处的相关职能部门及昆山市房产行政主管部门对该管理服务组织网络的日常事务负监督和管理职责。

（二）社区服务硬件设施完善

社区服务设施包括社区办公用房、活动用房、房内配套设施及活动环境等内容。到目前为止，新镇 13 个社区办公室活动用房总计有 11 152.93 平方米，其中开发商提供 8 852.93 平方米。80%以上的社区办公用房超过市里的标准，设施设备一应俱全，硬件设施达到一流水平，创造了良好的服务和活动环境。

（三）组建了社区管理服务队伍，服务质量得到保障

主要体现在四个方面：其一，社区工作者队伍基本建立，其成员得到一定的培训，基本胜任并能够顺利开展各项工作；其二，初步摸索出一套社区管理、督查、考核、服务的工作机制和考评制度；其三，创特色、树品牌工作在社区建设中全面推开，各社区争创市级以上绿色社区、民主法治示范区、文明社区、文明和谐示范区；其四，加强居委会的能力建设，不断提高其在社区建设中的指导监督能力、协调能力、化解矛盾的能力和水平。

社区工作者队伍基本建立并得到一定的培训，社区建设的目标、任务、内容基本明确，基本胜任本职工作，各项工作能正常有序地开展。

（四）社区管理制度基本形成

结合几年来的工作实际，初步摸索并形成了一套社区管理、督查、考核、服务的工作机制和考评制度。这些已建立的管理服务制度包括社区居民自治章程、居民代表会议制度、居民委员会职责、居委会工作制度（定期报告制度、居务公开制度、服务承诺制度、考核评议制度）、社区居民议事会制度、社区居民听证会制度、“五位一体”综治办工作制度、社区矫正制度（包括社区矫正公示制度、社区矫正工作制度、社区矫正工作方针、社区矫正工作原则、社区矫正工作纪律、社区矫正工作职责、社区矫正对象的权利和义务）、人民调解委员会工作制度、人民调解委员会职责、社会保障工作委员会工作制度、社会保障工作委员会职责、社区民警工作职责、外来人口专职协管员职责、保安联防队员工作职责、文教卫生工作委员会工作制度、文教卫生工作委员会职责、治安保卫工作委员会工作制度、治安保卫工作委员会职责等。

(五) 社区管理服务水平不断提高

在硬件建设的同时，各社区在软件服务上下了不少功夫，想了不少办法。一方面抓常规工作，另一方面创特色品牌工作也在全面推进之中。居民委员会指导监督能力有所提高，协调能力有所增强，化解矛盾水平有所提升。

(六) 社区创建初见成效

各社区争创市级以上绿色社区，民主法制示范社区、文明社区、文明和谐示范社区，取得良好的成果，有的社区获得省级乃至国家级的荣誉。新镇街道的11个社区绝大多数都获得了苏州市绿色社区、昆山市民主法制示范社区、昆山市五星级安全示范社区、昆山市文明示范社区、昆山市"五有五好"社区等荣誉称号，其中，天伦社区、嘉禾社区、毛库社区、康泾湾社区、桂冠社区、阳光社区、睦和社区和金威社区都获得了江苏省绿色社区的省级荣誉，金威社区还获得全国"综合减灾示范社区"，并通过了国家绿色社区的验收。

社区工作为全镇社会的和谐稳定做出了贡献，为全镇经济社会的又好又快发展创造了条件。虽然社区建设取得了一定的成绩，但是周市镇的社区建设总体还处在起步阶段。正是由于周市镇的社区建设起步较晚，时间较短，因而建设和发展的空间很大，潜力很足，前景广阔。

三、周市镇新镇街道社区管理存在的问题

周市镇社区建设的起步比较晚，在短短几年的社区发展中虽然取得了值得肯定的成绩，但是显现出的问题令人困扰。以下从街道层面和社区层面分析周市镇社区管理中的主要问题。

(一) 街道层面存在的问题

新镇街道作为周市镇的派出机构，从权责分配的角度讲，新镇街道是社区的直接管理者，应当给予社区有效的指导和监督，但在实际工作中，新镇街道这个层面的机构设置是不完善的，主要的职能设置有党政办公室、社会稳定办公室、环境治理办公室和社会事业办公室，全体工作人员只有10名。而参考国内其他经济发达地区街道机构的设置情况，可以发现，尽管各个地方街道办事处的内部机构设置有所不同，但是总体上应该包括以下两大块：第一块是党政机构设置，具体包括办公室、组织人事科、宣传科、市政管理科、财务审计科、司法科、社会保障科等；第二块是事业机构设置，具体包括社区服务中心、经济管理服务中心、法律服务所、城市管理监察

分队等职能配置。

相比之下，周市镇街道层面的职能力量太过单薄，难以支撑起社区管理的重任，如果不及时地充实街道层面的职能机构，将会使新镇街道形同虚设，社区管理工作难以落实。

(二)"三驾马车"之间的问题

社区居民委员会、业主委员会及物业公司被看作是社区管理的"三驾马车"，在社区管理的实践中，这"三驾马车"需要通力合作，才能并驾齐驱。课题组对周市镇新镇街道社区居民委员会、业主委员会、物业公司做了专题调研，发现在周市镇当前的社区管理中，各个主体都在一定程度上存在突出的问题和发展的困境。

1. 居民委员会层面存在的主要问题

(1) 居委会角色定位不明确。

根据《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(以下简称《居委会组织法》)对居民委员会角色的规定：居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助；居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作。可以看出，居委会与相关的政府部门是配合、协调、支持的工作关系。然而，在周市镇社区管理中，政府职能部门及街道对社区居委会的工作干预很多，按照《居委会组织法》，居民委员会主任、副主任和委员由本居住地区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生，居委会主任应该从属地居民当中选举产生，而周市镇的社区居委会主任全部都是由镇政府任命的，并且这些居委会主任不符合属地化的产生机制。在这种情况下，居委会的角色就演变为政府的基层组织，具有行政化的色彩，居委会的工作内容主要围绕政府部门的要求开展，其自身以"自治组织"为宗旨的服务内容难以体现。

(2) 居委会工作人员数量少。

新镇街道共有 11 个社区，每个社区居委会的工作人员大多为 3～5 名，而新镇街道社区的人口规模都比较大，除了新镇社区是个老社区，人口较少(4 100 人)，其余社区基本上都是 2000 年以后建立的，快速城镇化的发展极大地推动了周市镇社区的建设，新社区的占地面积比较大，人口规模也比较大，基本上都在 1 万人左右，而且表现出"越是新社区，人口规模越大"的特点，在这样规模的社区里，只有 3～5 名居委会工作人员，平均每人要管理 2 000 名左右的居民，这在全国经济发达的地区是很罕见的，按照《居委会组织法》，居委会干部的配备标准一般是 5～9 名，由此可见，周市镇社区在建设发展的开端，在管理主体的架构上

就存在潜在的危机。

另一方面，周市镇居委会干部的文化程度偏低，11 个社区的居委会工作人员当中，有四个社区各自配备了一名大学生，还有一个社区（阳光社区）配备了一名硕士研究生作为主任助理（该数据仅限于本课题调研期间，2011 年 5 月，各社区均已配备了大学生），其余社区居委会工作人员的文化程度都不高，基本上集中在大专、高中和初中，这样的干部队伍与新型社区的建设是不相匹配的。周市镇的社区里有很多是从事白领工作的人员，这部分人群对社区管理的要求很高；此外，新社区的居民大多来自五湖四海，他们有着不同的文化背景、不同的风俗习惯，如何服务好这些新昆山人，是对社区工作人员综合素质的挑战。

（3）社区管理经费不足。

社区管理涉及的事务非常庞杂，各项活动的开展都需要人力、物力和财力的投入。周市镇社区建设中因财力投入的不足，导致培训等比较大型的活动难以开展，同时也制约了居委会日常服务型工作的开展，比如，邻里发生纠纷、新生儿出生、居民特别困难等，像这些场合居委会干部是必须到场的，但是在这方面资金投入不足，这在很大程度上影响了社区工作开展的广度和力度。

另一方面，社区工作人员的待遇较低，居委会主任、副主任的工资水平相对较高，但是居委会委员的工资待遇偏低，许多社区工作人员享受到的是协管员的待遇，低待遇挫伤了工作人员的积极性，面对数以千计的管理服务对象，人少工作量大，社区管理的经费投入亟待提升。

（4）社区管理法律法规不完善。

目前，居委会工作的主要法律依据是《中华人民共和国城市居民委员会组织法》（简称《居委会组织法》），根据课题组调研的情况，周市镇在社区居委会工作层面已经形成了《社区居民自治章程》、《居民代表会议制度》、《居民委员会职责》、《居委会工作制度》、《社区居民议事会制度》、《社区居民听证会制度》等居委会工作制度，这些制度都是围绕《居委会组织法》形成的，基本上和全国层面的居委会制度是一致的，但是部分条款的内容与《居委会组织法》是不一致的，差异比较突出的是：《居委会组织法》第六条规定："居民委员会根据居民居住状况，按照便于居民自治的原则，一般在 100～700 户的范围内设立"，而周市镇《社区居民自治章程》第十五条规定："社区居委会管辖规模一般在 1 000～3 000 户，特殊情况可不受居民户数的限制"，这将全国的"标准"扩大了 4 倍多；此外，《居委会组织法》第七条规定："居民委员会由主任、副主任和委员共 5～9 人组成"，而周市镇《社区居民自治章程》第十六条规定："本社区居委会经过选举由 5 人组成。其中副主任 2 人，委员 3 人"。从《周市镇的社区自治章程》与《居委会组织法》部分条款的对比中可以看出，周市镇社区管理的法律法规是不够完善的，在这样的

规章制度指导下，必将给居委会成员的工作造成很大的压力和很多的困扰。

2. 业主委员会层面存在的主要问题

（1）业主委员会的规章制度不健全，业主委员会权责不明确。

业主委员会是社区管理中另一个重要的自治组织，随着新社区的迅速发展，业主委员会的队伍也在不断壮大。新镇街道 11 个社区中有 6 个社区成立了业主委员会。对于人口规模过万的社区管理，业主委员会的角色定位非常重要，就国内社区管理的成功案例而言，每个社区都建有该社区的《业主委员会章程》，明确规定业主委员会的职责、产生机制和议事规则。在周市镇的社区管理中，尽管每个业委会都形成了自己的《业主公约》，但是业主委员会规范化的操作章程还未系统形成，业主委员会成员的权利和责任不明晰，业主委员会的产生和形成机制不完善，导致部分社区在条件尚不成熟的情况下就成立了业主委员会，业主委员会的工作处于"摸着石头过河"的状态，也由此引发了业主委员会和居民委员会之间的矛盾。

（2）业委会成员的产生条件缺少人性化思考，难以实现真正自治。

周市镇业主委员会成员要通过业主代表大会选举产生，按照苏州市的《物业管理条例》，业主委员会成员必须满足两个条件：一个是产权，一个是户口。周市镇许多社区里有产权的业主都是年纪比较轻、学历比较高的人群，他们的户口都在昆山，他们的老人为了照看孩子也住在小区，老人是有时间也有热情参与社区事务管理的，但是由于他们没有产权或户口，因而就没有资格加入业委会，也不能做楼代表，相反，年轻人虽然符合选举的条件，但是他们工作比较忙，没有时间也没有兴趣涉及小区管理的事务，这就使"业委会"这样一个民间自治组织难以真正实现自我监督、自我管理的行为要求。

（3）业主个体差异大，业委会管理难度大。

周市镇社区内外来人口占多数，不同的地域背景、文化素质、工作性质以及年龄结构等方面的差异，再加上社区人口居多，使得要形成相对统一的规范难度很大。例如，江南明珠苑高层小区封阳台的问题，因为昆山是江南水乡，如果阳台不封确实是有问题的，北阳台如果不封，冬天这个水汽都在北阳台，会导致自来水管冻裂水溢，南阳台不封也当然是有问题的。所以在业主公约中约定："封阳台要经过业委会同意后才能封"，由此，业委会为封阳台一事召集了业主开座谈会。但情况是，大多数业主同意封阳台，也有少数业主持反对意见，这部分业主大多是从北方迁过来对江南水乡的情况不太了解的人群，他们认为买的房子是不封阳台的，封了阳台就影响美观，这个说法从法律意义上讲是有法律依据的。诸如此类的业主个体差异给业主委员会的工作带来了很多困难。

（4）业主委员会的工作缺乏长效的动力机制。

根据我国的《物业管理条例》,业主委员会是一个非营利性的民间组织,从业主委员会的工作性质和特点看,作为业主委员会的成员,不仅要求有较强的责任心、组织能力和协调能力,还要有一定的物业政策水平、政治智慧、任劳任怨的品德和顽强的韧劲。而这样的复合型人才在市场经济社会中十分稀缺,本应按照市场经济的公平交易原则,给予公平合理的补偿,然而,业主委员会从成立伊始,业主委员会委员不仅要耗费大量时间承担繁重枯燥的策划和组织工作,还面临来自方方面面的压力和风险,在这种状况下,单纯依靠业主的热心公益、乐于付出的思想长期担任业主委员会的委员,尽职完成其所担负的工作就非常不现实。这也说明为什么多数社区的业主委员会委员难以长期担任这一职责的原因,即使有些业主委员会成员表面上长期担任这一职责,但由于缺乏相应的动力机制,也就缺乏相应的工作积极性。

3. 物业公司层面存在的主要问题

(1) 开发商遗留问题多,前期物业工作不到位。

开发商交房之后遗留了很多问题,主要有两个方面:一个是业主的自有物业部分,一个就是公共物业部分。由于开发商在房屋质量监管工作上的不到位,许多社区的公共物业部分,尤其是屋顶漏水与地下管道堵塞等问题比较突出,尽管开发商签订了前期物业公司,但由于缺乏有效的业主监督和管理环节,往往前期物业的服务难以真正满足社区业主的需求,不仅无法解决开发商的遗留问题,同时又为下任物业公司的管理工作留下了"尾巴",很容易造成物业管理工作的恶性循环。

(2) 物业费收缴率低,影响物业管理水平提高。

作为物业公司,管的是物业,服务的是人。现在各个小区人员复杂,来自五湖四海,人员的素质高低不同,特别是小区的出租户很多,这就增加了物业费收缴的难度,部分业主把整个物业经营过程中,物业自身的服务问题以及房产公司遗留的房屋质量问题等都归咎于物业公司,以此为借口拒缴物业费。周市镇社区的物业费收缴率平均在50%～70%,低水平的物业费收缴率严重制约了物业服务水平的发展,由此导致一些社区物业管理中出现恶性循环,社区管理的质量受到很大影响。

(3) 物业管理法律体系不完善,物业产权界定不明晰。

当前的物业管理工作中,可参照的法律法规只有《物权法》和《物业管理条例》,这两项法规和条例对物业的产权界定不够明晰,由此在开发商、物业与业委会三者之间引发了许多纷争。表现比较突出的有:会所等产权问题、车位产权及车位费管理、违章搭建、油烟扰民、无证经营、改变规划等问题。由于没有明确的法律对物业的产权做出明确、完整的规定,很多物业的管理出现了无人监管的现

象，造成了管理服务的缺位。

比较典型的产权纠纷是康泾湾社区昆山花园会所产权问题，当时开发商除了给业主委员会千分之三的面积作为办公用房后，多余的产权归谁到现在仍没有明确规定。针对这一问题，江苏省履行的是国家《物权法》，这项法规对会所的产权也没有明确规定，由于这个问题没有解决，造成了不少业主跟开发商和业委会的矛盾相当尖锐，多次信访，这个问题至今也没有一个很好的解决方案，极大地影响了社区正常的工作秩序和生活秩序。

第十三章　周市镇社区管理模式创新基本思路

由于周市镇社区管理中面临的复杂局面及各种难题，迫切需要政府在社区管理模式的理念与机制上加以创新。

一、周市镇社区管理模式创新的目标与定位

（一）社区管理模式创新的指导思想、基本原则与总体目标

1. 指导思想

从提高党的执政能力、夯实党的执政基础出发，着眼于增强城市竞争力，树立和落实科学发展观，把构建和谐社区作为构建和谐社会的重要基础，在社区建设中努力体现“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的构建社会主义和谐社会的要求；围绕“社区党建全覆盖、社区建设实体化、社区管理网格化”的总体目标，围绕“为民善政、搭建平台、强基固本、促进和谐”的工作要求，以“群众得实惠、管理出实效、基层有活力”为衡量标准，全面推进和深化周市镇社区建设，促进社区政治、经济、文化、环境的全面、协调和可持续发展。

2. 基本原则

（1）坚持以人为本、服务群众的基本原则。围绕满足居民群众的生活需求，提高社区管理和服务的水平，为社区群众提供良好的生活环境和便捷、高效的服务。

（2）坚持党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的工作机制原则。按照政企、政事、政社分开的原则推动政府职能转变，扩大社会参与，整合各类资源，形成社区管理和服务的合力。

（3）坚持立足基层、依靠基层、尊重群众的创造精神的原则。保证基层组织和群众的创造活力，实现社区成员各得其所、各尽其能、各展所长，形成各具特色、充满活力的社区建设格局。

(4) 坚持从实际出发、分类指导的原则。因地制宜，找准社区建设的切入口予以重点推进。区别情况，对不同类型、不同经济发展水平的地区加强指导。

3. 总体目标

以执政基础坚强巩固、政府管理规范有序、居民自治充满生机、社会化机制发育完善为总要求，通过社区党建全覆盖、社区建设实体化、社区管理网格化，来增强社区的服务和保障功能，加强社区综合管理，促进社区协同和公众参与，推进政府的职能转变，努力建设"管理有序、服务完善、环境优美、文明祥和"的现代化和谐社区。

(二) 周市镇社区管理模式创新思维定位

1. 转变领导观念，高度重视基层社区工作

随着我国单位体制的松解，越来越多的诸如退休老年人、流动人口、私人企业主、个体经营者等"无单位"的人居住在社区，政府不再像以前"单位制"那样，对社会实行有效的控制，基层城市社区逐渐成为城市社会管理的重心。"单位制"向"社区制"的社会转型，必然要求各级政府，特别是镇、街道加强对基层城市社区的管理。

重视城市基层社区工作，也是落实党中央经济与社会协调发展等科学发展观、重视民生工作、提高百姓生活水平的具体举措。

城市基层社区的和谐与稳定，是整个城市社会稳定发展的基石。因此，城市基层社区矛盾的及时化解，防止产生更大的集体行动和群体事件，考验着城市政府管理者的执政水平和执政能力。

随着私人产权的兴起，业主的维权意识越来越强，房产开发商、业主委员会、物业公司、居民委员会、业主、居民等各种社区利益主体之间形成了错综复杂的关系，政府管理者在认识到现在社区所面临的复杂局面的同时，在处理问题的方式方法上也要与时俱进，改变传统的行政管理理念，吸收"社会治理"理念的合理之处，尊重社区各利益主体的合理要求，充分发挥他们自我管理的积极性，平衡各方面的关系，以达到城市基层社区的"善治"，实现社区的和谐、稳定与发展。

2. 把握社区工作特性，创新社区整合机制

随着社区利益主体、社区管理主体的多元化，单纯依靠原来的行政管理办法已不可行，因此，社区管理与整合的手段应从"行政命令"的"一只手"变为"三只手"，即政府行政整合、市场契约整合和社会自组织整合三种社区管理与整合机制。政府行政整合，即政府的行政强制方式；市场契约整合，即市场自发调节方式和契约原则；社会自组织整合，即社会自组织的自我约束、规范与监督方式。镇、街道对社区事务应发挥行政领导与监督的职责；居民委员会应在国家与社会

之间起着桥梁的中介作用，既要贯彻中央、省、市、镇、街道政府的政策和指示，又要充分反映社区居民的问题与需求；物业公司要严格按照合同约定，依据市场规律行事，充分竞争、优胜劣汰；业主委员会要充分发扬民主，自我约束、规范办事，并接受街道办、居民委员会和房管部门的监督指导。在社区管理中，既要充分尊重各方的权利要求，发扬民主精神，又要集中决策，形成有序管理，不能一盘散沙、无政府主义。也就是说，社区自治不等于不要政府，社区管理要“顶天立地”，既要有民主，有群众基础，又要有集中，有政府领导。

3. 转变政府管理职能，探索政府购买服务体制

随着周市镇快速城市化，社会急剧转型，社会问题大量出现，仅仅依靠原来的政府管理显然力不从心，必须要靠政府和社会的两只手一起来管理。这里，牵涉政府向社会组织购买服务的体制创新问题，也就是说，面对新增长的大量社区社会事务，政府应该大量培育扶植公益性的社会组织，将政府不愿意管、管不好或不应该管的社会事务，通过竞标或创投的方式，逐步让渡给社会组织来做，从而承担起部分政府职能。这样，专业性的社会组织不仅很好地为政府做好这些事务，提高办事效率，而且降低了政府的道德风险，缓解了政府与社会的正面直接冲突。

4. 寓管理于服务之中，增强社区公共服务能力

中共中央《关于建设和谐社会若干问题的重大决定》文件中明确规定，政府要寓管理于服务之中，管理是通过公共服务来体现的，包括为周市镇的原住民、新移民提供各种各样的社区公共服务。管理一般都是刚性手段，是强制的，服务则是软性的、柔性的管理手段。如果把管理与服务结合起来，一手刚，一手柔，社区管理就比较完善了。因此，必须遵照“政府主导、政策扶持、社会参与、市场运作”的社区公共服务工作要求，依托各类社会专业组织，以政府购买服务为手段，推进社会化服务，构建多层次、多样化的社区公共服务体系。

二、周市镇社区管理模式创新的基本思路

周市镇社区管理模式创新的基本思路是，在总结社区工作前期经验的基础上，分近期、中期和远期，分阶段开展社区管理各项制度创新工作。

（一）总结前期工作经验，发扬优良传统，与时俱进

周市镇社区工作经历近 10 年的发展，已积累了许多丰富的经验，需要继续发扬传统并与时俱进。这

些经验包括：

（1）完善的社区硬件设施为社区工作创新提供了基础。由于昆山市、周市镇和街道办对社区工作的重视，社区硬件设施都配备良好，其中包括居委会办公场所、居民文体活动场所以及活动设施都较为齐全，这些都是日后开展各项工作的重要基础。

（2）社区创建活动成果突出，应继续发扬这些优良传统。近些年来，周市镇各社区在创建绿色社区、民主法制示范社区、文明社区、和谐示范社区等方面取得了良好的成果，不仅获得市级、省级荣誉，有的社区还获得国际级荣誉，在创建活动方面应继续加强，争取更多、更高的荣誉和成绩。

（3）充分利用现有社区骨干，发挥创造才能。经过多年的磨炼，现在这批社区主任普遍年富力强，在基层工作中积累了较为丰富的工作经验，利用好、稳定好这一支社区工作队伍，是今后社区工作的重要内容。

（4）已形成的一些管理制度，需要进一步深入研究。周市镇结合几年来的工作实际，已初步摸索并形成了一套社区管理、督查、考核和服务的工作机制与制度，需要进一步完善这些制度。比如，职能部门进社区工作，已取得了一些初步成效，需要进一步细化和完善这项具有创新意义的管理机制和制度。

（二）按近期、中期和远期规划，分步骤落实创新工作

由于社区工作是一项系统工作，不可能一蹴而就，需要分步骤地制订规划、逐步落实，且不可急功近利、急于求成。

1. 近期规划

从近期来讲，周市镇需要做好以下几项重要工作：

一是规范居民委员会建设。鉴于目前社区工作配备偏少、工作经费紧张的状况，镇党委和政府需要规范居民委员会建设，按照规定的户数比例配备居民委员会工作人员，并增加社区活动工作经费，拨出专款用于社区精神文明建设。

二是加强楼组长、志愿者建设。楼组长、志愿者是居民委员会工作的重要抓手，社区工作必须要有群众基础，光靠居民委员会几个工作人员是不行的。因此，必须大力加强楼组长和志愿者建设，使得楼组长和志愿者工作形成常态化、制度化、规范化，成为社区与居民沟通的桥梁。

三是加强社区党建。社区党建是社区和谐稳定的重要抓手，社区党总支或党支部是一个社区的领导核心，通过社区党建，可以带领生活在社区中的党员们参与社区公共事务，引领社区发展的正确方向，化解各种矛盾，形成和谐氛围。

四是解决社区突出矛盾。当前社区中的突出矛盾是业主委员会与居民委员会、物业公司的冲突，镇、街道办相关领导要联合社区召开多方座谈会、协调会，

合力化解矛盾。在首届业主委员会成立与换届工作中，街道办要全力协助社区把好人选关，对社区主任、业主委员会主任经常开展物业管理知识方面的培训工作，严格按照程序、制度开展各项物业管理工作。

2. 中期规划

从中期来说，需要抓好以下几项工作：

一是增强街道办工作职能。鉴于目前街道办事处功能单一、不足的情况，需要进一步提高街道办级别，加强其工作部门和职能，以便更好地直接领导和开展社区工作。比如可以考虑成立街道党工委。

二是逐步理顺条块关系。条块关系一直是社区管理中存在的难点，应根据周市镇的具体镇情，制定条与块的各自职能，相互配合的机制，以及考核工作成效、工作职责的制度。

三是推进社区民主。目前居民委员会主任还没有实行属地化选举，在条件成熟时，可以实行居民委员会属地化直选，完善基层社区民主。

四是创新政府购买服务机制。可以在街道层面成立社区工作事务中心、社区工作站、社区调解中心等，这些机构为民办非企业单位，按照项目化操作、政府向其购买专业性社会服务的方式进行，能够提高工作效率，避免官僚主义作风。

3. 远期规划

从远期规划来说，需要做好下面几项工作：

一是完善社区公共设施和服务。社区卫生站、社区学校、社区食堂、邮局、商场、幼儿园、中小学校等社区公共配套设施和公共服务，是周市镇长远规划的重要组成部分。

二是社区工作重点要转到精神文明建设。街道办、社区今后的工作重点，应从计生等工作逐渐转到精神文明建设和社区文化建设上来。社区文化、道德建设等精神文明建设是一个城市人居环境提升的重要标志和归宿，是社区和谐的重要基础。因此，社区工作应从计生等基础性的工作转到层次更高的精神文明建设方面。

三是要建立社区人口信息库。针对周市镇社区人口结构复杂、流动性大等特点，应建立社区常住人口、出租户的人口信息库，准确把握居住在社区中的每一位居民的人口信息状况，建立社区人口信息库，以便于社区管理。

四是完善相关社区管理政策和法规。根据周市镇的具体实际，进一步完善社区的各项管理制度和工作制度、考核制度，提出改进当前社区物业管理法规的建议。比如，颁布关于社区党建、联建的相关规定，理顺社区三驾马车的关系，制定关于规范发展业主委员会的若干实施意见，提出充分利用、合理使用物业维修基金的相关建议，并为相关建设部门提供参考，等等。

（三）社区管理模式创新的组织架构

周市镇社区管理模式应在组织架构上有所突破，在镇级层面增设一委一科，即建议成立社区管理委员会，增设社区发展科；街道层面进行“一委一办两站”建设，即成立街道党工委和办事处，设置社工站和社区服务站；社区层面实施“1+3”模式，“1”是指社区党组织（党总支或党支部），“3”是指居民委员会、业主委员会和物业公司三个组织，其中，社区党组织（党总支或党支部）是一个社区的领导核心，其他三个组织应服从社区党组织的领导。其示意图如图13-1所示。

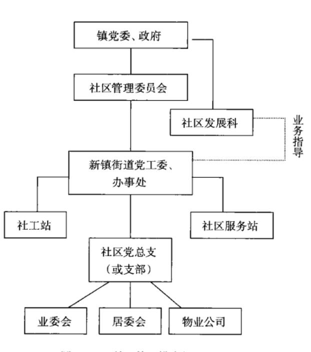


图13-1　社区管理模式创新组织架构

第十四章　镇级层面：增设一委一科

社区建设应成为镇党委和政府的核心工作，在行政体制、人员配备、财力投入和转变政府服务职能等方面给予社区足够的重视。

一、增设社区管理委员会和社区发展科

由于社区建设的日益重要性，建议周市镇党委和政府设置社区管理委员会和社区发展科，社区管理委员会成员由镇书记、镇长、街道办及有关职能部门负责人共同构成，定期开会制订社区发展和社区建设目标、方针、政策，及时处理社区重大事务和问题；社区发展科主要负责每年社区工作的发展规划，制订具体工作目标、日常工作任务以及工作考核指标，对周市镇各办事处、社区的日常工作进行指导和管理。社区管理委员会和社区发展科的设置，是为了镇党委和政府领导实现对社区工作的直接领导与整体规划，有利于把周市镇的社区工作推向纵深。

二、突出"以块为主"的管理模式

由于周市镇街道办事处在行政体制上与上海乃至昆山市玉山镇等地相比较而言，街道办事处在行政管理级别、管理体制等方面，都处于比较劣势的地位，无法对相关条线上的职能部门形成有效约束，造成"条强、块弱"的管理困境。因此，鉴于随着社会的全面转型、城市社会管理重心的下移，建议镇党委、政府改革行政管理体制，理顺"条块"关系，突出"以块为主"的管理模式，提高街道办的行政级别，增加街道办部门配置。

三、人员配备、经费投入及相关政策

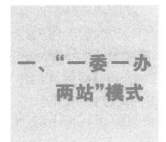
由于周市镇街道办、各社区的工作人员配备，与其他地方相比，都显得比较薄弱，而随着城市社区工作任务的日益繁多和复杂，需要从工作人员编制上配备齐全，增加工作人员数量。

完善社区建设经费投入机制。镇政府每年安排社区建设专项资金，形成社区建设经费与地方财政相应增长的机制。加强对街道财力的分类保障。规范街道支出管理。优化街道财力支出结构，降低公共行政管理成本，逐步提高社会管理、社会稳定、公共服务、公益性建设方面的经费投入比例。实行街道部门预算管理。推行国库直拨和政府采购，强化专项资金审计监督。推行街道政务公开，定期公布街道财力支出，接受社会监督。制定激励政策，鼓励社会资金参与社区建设。探索通过行政合同、行政指导、行政补助等方式，向企业、社会组织等购买服务，降低公共服务成本，提高服务质量。

四、职能部门进社区常态化

周市镇目前正在尝试“职能部门进社区”工作，但要做到长效管理，尚需制定一套日常的“社区协抓共管制度”。建议由镇领导亲自召集街道办、城管、工商、房产所、环卫所等职能部门，制订长效社区共管制度，主要包括：①例会制度。各职能部门每月召开一次碰头会，就社区安全问题、管理问题、业主问题等进行共议，提出解决问题的对策。②巡视制度。各职能部门每个月到社区巡视一次，有问题及时消化。③整治制度。各职能部门每季度对社区环境整治一次，防止问题回潮。

第十五章　街道层面：“一委一办两站”建设



由于周市镇办事处功能虚化，不能很好地应对日益繁重的社区工作任务，因此，建议在办事处层面，实施“一委一办两站”模式，以充实办事处职能。

所谓一委，是指办事处党工委，党工委主要负责党群、社会稳定、精神文明、宣传等工作，党工委书记相当于镇党委副书记级别，便于协调管理条与块的各项衔接工作。

所谓一办，是指街道办事处，主要负责社会事业、计划生育、环境整治（创建办）等行政性工作（见图 15－1）。

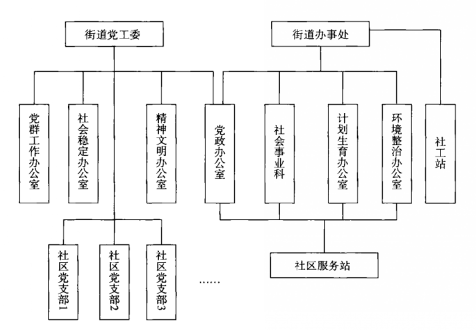


图 15－1　街道党工委、办事处组织架构图

所谓两站，是指社区工作站和社区服务站。社区工作站简称“社工站”，负责

指导、培训、派遣各社区的社工，主要从事为老年人、青少年、残疾人、社区矫正、困难家庭等提供专业服务的社会工作；社区服务站主要承担社会救助、社会保险、失业、就业、计生、外来人口管理等政府服务窗口工作。

非营利组织、非政府组织（NGO）是国家与社会之间的中介组织，能够架起政府与民间社会协调沟通的桥梁，是政府、企业、社会组织、公众等各种利益主体冲突的缓冲地带。在当今社会利益日益分化的城市社区，培育非营利组织、非政府组织，是当前社会体制向纵深改革的重要举措。建议在周市镇成立新型社会中介组织——“社区工作站”，聘请具备高超沟通协调能力、社会工作专业服务技巧的社工，专门从事社区社会工作的相关服务。“温情社区工作站”主要有三项重要职能：①协调沟通的职能。社工站的社工作为中立的第三方，运用同理心、同感等人际沟通和社会工作专业技巧，负责协调各种社区矛盾与关系，诸如为开发商、业主委员会、物业公司、居民委员会、业主、居民等之间的利益冲突，担当调停人的重要角色。②服务居民的职能。社工站的社工可以面向社区中的弱势群体，如心理障碍人士、吸毒人员、孤残人士、高龄老人、特困家庭、青少年、流动人口中的困难人员等展开公益性的专业社会服务，打造温情社区、温馨城市。③制定政策的职能。社工站的社工可以运用专业的调查手段，获取社区居民的真实需求，制订科学合理的社区发展、社区管理政策与措施，以供政府参考实施。“温情社区工作站”可采取政府购买服务的运作模式，政府不直接介入具体管理，但实行一定的目标考核机制。资金来源一部分由政府以项目运作的形式拨款，一部分也可由社工站联系各方社会资源，筹集资金（见图 15－2）。

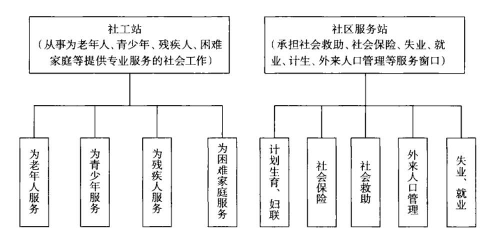


图 15－2　社工站、社区服务站职能

推进街道办事处的政事、政社、政企分开，加强社区管理和服务职能。强化综合管理、监督专业管理、组织公共服务、指导自治组织的职能。合理调整街道

办事处工作机构。按照社会保障、市政管理、社会治安综合管理等业务，综合设置街道科室，完善街道社区行政架构。

二、实施网格综合执法管理，形成社区建设信息化支撑

建立"边界统一、协同巡查、分类执法"网格综合执法运作机制。以街道为基本网格，将街道划分为若干工作责任区，形成执法部门相对一致的执法边界。加强部门之间在执法巡查中的工作联动和信息互通，保证执法不留空隙。实施万米网格管理，对城市设施设备的部件和各种社会事件实行统一管理，形成发现—处置—监督—评价有机衔接、工作联动的网格化管理。

加快推进信息化在社区管理和服务中的应用，以信息化推动社区的网格化管理。集成应用信息、遥感、网络和无线通讯等现代信息技术，对城市部件管理、网格单元管理、工作成果评价管理、多行业行政管理、公众举报监督管理和便民热线服务管理等进行系统整合，通过各类资源之间的远程调度，促进社区管理和服务的快捷、高效运行，全面提升社区管理和服务水平。统筹规划社区信息化建设。在已建的信息管理系统的基础上加强信息互通和共享，充分利用现有的信息基础设施来完善新建的信息管理系统，防止在社区信息系统建设中出现重复投资和建设。

三、实行对职能部门的双重管理，健全社区建设考核和评议机制

建立并实行街道办事处对镇职能部门派出机构的协管制度，落实街道办事处对区职能部门派出机构主要负责人考核、奖惩的建议权，落实街道办事处对镇职能部门派出机构的催办权、督办权、检查权和考核权，建立镇职能部门派出机构定期向街道办事处通报工作制度。

完善对街道办事处工作的考核体系。制定并实施镇职能部门与街道责、权、利相配套的"捆绑式"综合考核办法。建立以构建和谐社区为目标的社区建设综合评价体系，促进发挥社区和谐对社会和谐的基础作用。

四、加强社区干部队伍建设，积极开展各项培训工作

合理设置街道办事处的领导职位数，选好、配强街道领导班子。严格控制非领导职位数的配备。建立双向交流、双向挂职制度。加快中青年干部的培养，优化街道干部队伍结构，提高街道干部队伍的整体素质。加强居委会队伍建设，选好居委会成员，不断优化居委会成员结构。加强对居委会干部的分级培训。

新镇街道有8万左右居民，但只有11个社区居委会，有的居民要走很远的路才能到达所在的小区居委会。为了更好地为居民提供服务，建议各个居住小区要有居民活动室，并同时配备一名社区干部。

制订居委会干部、业委会干部的培训计划和考核计划，实行居委会干部培训、考核、民意测评等制度。

社区物业管理是随着城市化的发展逐渐产生的新兴事物，涉及《物权法》、《物业管理条例》等众多法律法规。因此，应组织对居民委员会、业主委员会、物业公司开展关于社区管理方面的法律法规和政策的培训工作，使各方明确各自的权利与义务，按照法规、程序办事。由于居民委员会所面临的社区形势与以前大有不同，要对居民委员会开展工作方法和沟通技巧等方面的专业培训，以便于开展工作。可以聘请上海、苏州等地先进的社区工作者、专家、学者开展培训或讲座，提升社区工作人员各方面的素质。

第十六章　社区层面：“1+3”模式创新

一、“1+3”社区模式

鉴于目前社区社会组织日益增多，各组织之间面临着关系协调与整合问题，建议周市镇实施“1+3”模式，“1”是指社区党组织（党总支或党支部），“3”是指居民委员会、业主委员会和物业公司三个组织。社区党组织（党总支或党支部）是一个社区的领导核心，其他三个组织应服从社区党组织的领导。

（一）党支部：社区管理的核心

鉴于目前党组织在社区中的核心领导作用还没有完全发挥，建议在每个社区都成立党总支部（或党支部）。党总支可下设党支部，党支部可下设在职党员联络站、退休党员联络站、流动党员联络站，各联络站站长由党员志愿者担任。通过社区党支部的各项活动，充分发挥党员在社区中的先锋模范带头作用，引导社区居民树立正确的政治方向，引领社区文明风尚，紧紧团结在社区党支部和居民委员会的中心，配合街道、镇、市政府开展各项工作，提高社区居民的素质，培养公益心和共同体意识，营造安定团结的社区氛围。

（二）居委会、业委会和物业的职能定位

1. 居委会

居民委员会在实际工作中是半自治、半行政的组织，一方面需要承接街道、镇、市政府下派的各项行政性任务，同时又是群众性的自治组织，起着承上启下的政府与社区居民之间的桥梁作用，在社区管理中的作用及地位非常特殊和重要。居民委员会既要对下负责又要对上负责，其角色是非常敏感的，因此，居民委员会在处理政府、居民、业主、业主委员会、物业公司、开发商之间的关系时，工作上要讲究方式方法，既不能越权，也不能缺位，既要完成政府下派的各项任务，又要满足业主、居民的利益需求，充分尊重业主管理委员会，并做好对业主管理委员会日常运作的指导、监督工作。

2. 业委会

业主委员会是以建筑物及其公共设施附属设备为主的业主自治管理组织，其主要任务和职责范围是代表业主与物业公司签订物业服务合同并监督合同的执行。业主委员会对发挥业主自治意识、实现自治管理起着重要的作用，但在一些重大事项上，必须服从社区党组织的领导，认真听取居民委员会的指导意见，并规范自身的内部制度，防止个别业主或业委会委员利用这个组织拉帮结派，制造社区混乱，乃至获取个人私利、违法乱纪。

3. 物业公司

物业公司是依据物业服务合同对社区全体业主和居民进行物业服务与管理的企业组织，其特点是赢利性、服务性。物业公司必须按照合同来对业主开展服务，在赢利的同时，要讲究企业的社会责任，接受业主管理委员会、居民委员会的日常监督。

（三）"1+3"模式的内部关系

社区党支部是社区各类组织和各项工作的领导核心，居委会在社区党支部的领导下，发挥居民自治的主体作用，依法履行自治职能。社区党支部要保证党的路线、方针、政策和上级党组织的指示在居委会得到贯彻落实；要通过合法的工作程序，把党组织的主张和意图变为群众组织的自治行为；要通过党的组织系统，协调好居委会、业委会、物业公司等社区组织的关系；要放手支持和保障居委会依法履行职责；要通过思想宣传发动工作，动员社区组织和居民群众积极参与社区建设工作。

社工是指由政府和社会出资购买其服务，由街道社工站统一进行人事管理并下派到社区协助居委会开展为老年人、青少年、残疾人、困难家庭等服务的专业社工，切实为居委会减轻负担，居委会对专业社会工作人员有选聘权、监督权和评议考核权。

居委会代表本居民区全体居民的共同利益，是居民自治的主体；业委会是以物权为基础产生的对物业实施自我管理的组织，其权限在与物业相关的范围之内，在社区党支部的领导和居委会的指导监督下行使自治职能。居委会按照有关规定，建立业主大会指导工作小组和物业管理协调会议制度，负责牵头做好业主大会和业主委员会的组建、换届改选；加强对业委会的指导和监督，并贯穿于业委会的筹备、产生、换届、变更、注销和日常运作中；做好调解物业管理矛盾和纠纷的工作，关心支持本居民区的物业管理，维护社区居民的合法权益。社区党支部要把居委会、业委会、物业公司的负责人纳入社区党支部班子队伍中，以便于领导社区做好组织、协调、统筹等工作，促进社区和谐（见

图 16－1）。

居委会
（做好自我管理、自我教育、自我服务等居民自治，并协助政府工作）

协助工作

社工
（开展为老年人、青少年、残疾人、困难家庭等专业社工服务）

指导、监督

社区党支部
（社区领导核心：组织、协调、统筹等）

业委会
（权力局限在以建筑物及其公共设施附属设备为主的业主自治管理）

选聘、监督

物业公司
（按照物业管理合同保安、保洁、保绿、保修等物业服务）

图 16－1　社区各组织之间相互关系图

二、社区管理的四大抓手

鉴于“农村村落”向“城市社区”的城市化过程，“单位制”向“社区制”的转型，政府行政管理在城市社区中所留下的“真空”地带，急需城市社区管理体制的创新，形成社区管理的抓手，有效实现城市基层社会的治理，实现社区秩序的和谐稳定局面。建议周市镇从以下四个方面入手，形成社区管理的四大抓手，进行社区管理模式与体制的创新。

（一）人员抓手

由于社区工作日益复杂，任务繁多，仅靠居民委员会的三名工作人员是远远不够的。居民委员会要有效实现日常工作，掌控、把握社区整体工作与局面，必须要有帮手，形成网络和触角。因此，建议每个居民委员会产生自己的居民代表，可在一幢楼的每一单元选举楼组长，也就是居民代表，居民代表可以与业主代表重合，也可以不重合。居民代表不一定是业主，只要居住在社区 1 年以上即可。从某种意义上讲，居民代表比业主代表更具有广泛性和群众代表性，在社区公共事务方面也具有更大的发言权，能够有效协助居民委员会开展各项社区工

作，有力监督物业公司、业主管理委员会。

（二）活动抓手

广大居民、业主是分散的，是“原子化”的个人，居民委员会如何凝聚人心？关键是从开展各项社区活动入手。通过开展各种各样、丰富多彩的社区活动，例如，社区体育节文化节、各种类型的比赛活动、纳凉晚会，能够营造和谐活泼的社区氛围，在活动中大家形成社区共同体意识，产生社区归属感，对居民委员会高度认同，并大力支持居民委员会的工作。

（三）组织抓手

要实现社区居民从“单位人”到“社会人”，再到“组织人”的转变，必须组建党组织和各类社会组织。首先是组建社区党组织，在每个社区成立党支部，在党支部下面再组建“在职党员联络站”、“退休党员联络站”、“流动党员联络站”，把居住在社区的党员联络在一起，形成社区有效、有序管理的中坚力量和先锋标兵作用；其次是组建各类志愿者组织，例如，“老年志愿者组织”、“青少年志愿者组织”、“志愿者巡逻队”等，充分发动群众，共同管理社区；再次，组建“社区居民监督小组”，有效监督物业公司和业主管理委员会的日常运作；最后，组建各类群众性文体组织，组织居民群众自娱自乐。在上述各类组织的构建与日常管理中，居民委员会都要起到引领的作用。

（四）制度抓手

社区管理工作的中心，还是靠制度的完善与机制的创新，形成长效治理模式。针对当前周市镇社区存在的业主委员会的“无政府主义”、物业公司运行的不规范行为，只能从根源上、制度上去约束其违规行为。《周市镇实现社区有序管理的实施办法》、《周市镇、街道办对业主管理委员会进行指导与监督的实施细则》，在不违背《物权法》、《苏州市住宅区物业管理条例》的前提下，在实施办法或实施细则中，明确街道办、居民委员会对业主委员会、物业公司进行有效指导和监督的具体办法。比如，在街道办、居民委员会筹建首届业主委员会时，就应该明确业主委员会的财务制度、用章制度、换届制度、监督制度、联席会议制度等等，把指导与监督工作落到实处。

三、居委会建设

居民委员会是社区建设的中坚力量，塑造一支强有力的社区骨干队伍，社区的和谐与发展等于成功了一半。因此，在当前基层社会管理任务日趋繁重、基层社区维稳工作日益复杂的情况下，政府不仅要在硬件设施上更要在软件建设上加大社区建设的投入力度。

（一）居委会属地化

鉴于目前周市镇各社区居民委员会工作人员均是政府指派的，缺少民意基础，而且工作人员特别是居民委员会主任大多都不在本社区居住，导致下班时间居民群众遇到事情不方便联系居委会。因此，建议社区党支部书记可以由镇党委和办事处来任命，但居民委员会成员则要由本社区居民选出，并保证有 50% 的成员要坐班工作，居委会正副主任必须保证有一人要坐班，这样，不仅有利于居民的民主自治建设，也便于居民和居委会保持紧密联系，便于沟通和工作开展。

（二）选举与培训

规范居委会民主选举制度和程序，除居民会议外，任何组织和个人不得指定、委派或撤换居委会成员。由于居委会的部分委员不坐班，所以，社区必须配备社工或社区干事来协助居委会开展工作。昆山为经济发达地区，是优秀人才汇聚的地方，而周市镇新镇街道的社区多是新开发的商品房小区，且多为中高档社区，社区业主和居民的素质普遍比较高，只有居民委员会工作人员的素质高了，才能有效地与广大业主和居民沟通、对话，并给予管理。建议新进入社区工作的社工或社区干事要严格选拔，聘任责任心强、热爱社区工作、沟通协调能力强的优秀大学生进入社区工作。

（三）资金投入

由于居民委员会要落实政府下派的各项行政性任务，发动组织社区居民，开展各种各样的社区活动，关怀弱势群体，因此，现有的社区工作经费显然是不够的。在周市镇新镇街道，一个社区的居住人口介于 6 000～10 000 人，有不少社区甚至超过 10 000 人。建议政府适当增加社区工作活动经费，可以按照人口比例、人口结构等要素来分配资金。

(四) 规范与考核

借鉴上海的社区管理经验，明确居民委员会的工作职责，健全各项工作制度。建议周市镇各社区成立精神文明委员会、人民调解委员会、治安防范委员会、计划生育委员会、环境卫生委员会、志愿者服务委员会，建立居委会居务公开制度，定期召开听政会、评议会、协调会，健全各项管理制度。

(五) 楼组长和五大员建设

居委会下设若干居民小组，居民小组以便于联系为原则划分，一般以 10～50 户为小组，由本小组居民推选组长 1 名、副组长 1 名，任期同居委会，可以连选连任。居民小组在居委会领导下开展自治活动，是居委会联系群众的桥梁和纽带。

各居民小组建立宣传员、调解员、卫生员、安全员、社保员“五大员”队伍，由社区党员、居民代表、居民中的积极分子和社区志愿者等组成，由各居民小组长决定产生，协助居委会和居民小组长做好自治工作。“五大员”不设任期，可根据实际情况，适时进行人员的调整和补充(见图 16－2)。

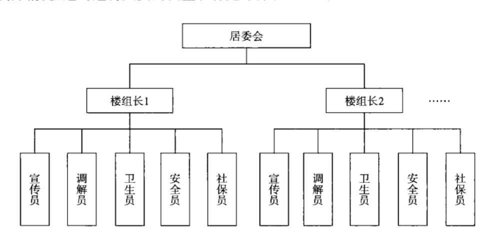
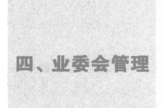


图 16－2　楼组长、五大员示意图

(六) 文化团队与服务设施

在调研中，课题组发现社区的体育健身设施利用率较高，但图书室和电脑还没有投入使用。现有的体育设施，如乒乓球台少，不能满足居民需求；健身场地小，设施不足，人多排队情况经常发生。由于对居民的情况不了解，还需对居民的构成、文化程度和需求状况进行一次问卷调查。因此，各个社区的居民文化活动中心需要建立健全各项规章制度，尽快全面投入使用，培育各种文化团队，在

丰富广大居民精神生活的同时，以文化教育凝聚人心，提高居民素质，增强居民委员会、街道政府的号召力和向心力，为构建和谐社区打下坚实的群众基础。



业主自治管理是社区管理的重要组成部分，对业主委员会应有一个客观的评价、正确的认识。一个好的业主委员会，特别是业主委员会主任，对于塑造整个社区的和谐关系，协助社区主任做好各项工作，减轻居民委员会的重负，有效监督物业公司的规范操作，具有举足轻重的地位和作用。同样，如果业主委员会中一些委员或主任委员动机不良、能力不够、威信不高，会对整个社区的和谐稳定起着很大的破坏作用。因此，街道、居民委员会对业主委员会的态度应该是，既不能放任不管，也不能忽视业主委员会的功能和作用，而是把指导、监督业主委员会的工作落到实处，使其在正确的轨道上发展。业主自治管理不是无政府主义，必须在街道政府、居民委员会的指导和监督下开展自治活动，在法律法规范围内，严格按照相关程序进行自治管理。根据近几年来业主自治管理运行中出现的问题，按照《物权法》、《物业管理条例》的相关精神，结合周市镇的实际情况，特制定以下几点具体的指导、监督实施意见。

在镇、街道、居民委员会的指导和监督下，在条件成熟的社区成立业主委员会；每年评选、表彰先进社区工作者(包括成绩优秀且工作突出的业主委员会主任、业主委员、业主代表、业主、居民、物业公司从业人员、居民委员会工作人员和其他人士等)；街道把促进辖区内业主(代表)大会、业主委员会的正常运行纳入社区居民委员会的工作考核体系。

(一) 业委会的成立

首次业主大会会议筹备组由业主代表、建设单位代表、街道办事处、乡镇人民政府代表和居民委员会代表组成。筹备组成员人数应为单数，其中，业主代表人数不低于筹备组总人数的一半，筹备组组长由街道办事处、乡镇人民政府代表担任。筹备组中业主代表的产生，由街道办事处、乡镇人民政府或者居民委员会组织业主推荐。

在首届业主委员会主任的选拔过程中，街道、居民委员会一定要把工作做到位、把好关，把德才兼备、政治觉悟高的社区领袖选拔到业主委员会中。

（二）换届

业主委员会任期届满前 3 个月，应当组织召开业主大会，进行换届选举，并报告物业所在地的区、县房地产行政主管部门和街道办事处。

业主委员会在规定时间内不组织换届选举的，物业所在地的乡镇人民政府、街道办事处应当责令其限期组织换届选举；逾期仍不组织的，可以由物业所在地的居民委员会在乡镇人民政府、街道办事处的指导和监督下，组织换届选举工作。

因客观原因未能选举产生业主委员会，或者业主委员会人数不足总数的二分之一的，新一届业主委员会产生之前，可以由物业所在地的居民委员会在街道办事处、乡镇人民政府的指导和监督下，代行业主委员会的职责。

业主委员会应当自任期届满之日起 10 日内，将其保管的档案资料、印章及其他属于业主大会所有的财物移交新一届业主委员会。

（三）业委会的规范与制度

1. 委员资格

业主委员会委员应当是本物业服务管理区域内的业主，并符合下列条件：具有完全民事行为能力，且遵纪守法；女委员年龄不宜超过 60 周岁，男委员年龄不宜超过 65 周岁，业主委员会的委员不能代理；模范履行业主义务，未欠缴物业管理服务费、专项维修基（资）金等；热心公益事业，责任心强，具有社会公信力；具有必要的工作时间和一定的组织能力；未在本物业服务管理区域的物业服务企业及其下属企业任职。

业主委员会委员有下列情况之一的，由业主委员会三分之一以上委员或者持有 20%以上投票权数的业主提议，业主大会或者业主委员会根据业主大会的授权，可以决定是否终止其委员资格：以书面方式提出辞职请求的，不履行委员职责的，利用委员资格谋取私利的，拒不履行业主义务的，侵害他人合法权益的，因其他原因不宜担任业主委员会委员的。

业主委员会委员资格终止的，应当自终止之日起 3 日内将其保管的档案资料、印章及其他属于全体业主所有的财物移交业主委员会。

业主委员会任期内，委员职位出现空缺时，应当及时补足。业主委员会委员候补办法由业主大会决定或者在业主大会议事规则中规定。业主委员会委员人数不足总数的二分之一时，应当召开业主大会临时会议，重新选举业主委员会委员。

2. 会议制度

业主委员会会议每季度至少召开 1 次。经业主委员会主任提议或者三分之

一以上业主委员会委员提议，可以召开临时会议。业主委员会会议应有过半数的委员出席，作出的决定必须经全体委员半数以上同意。业主委员会委员不能委托代理人参加会议。业主委员会应当于会议召开 7 日前，在物业管理区域内公告业主委员会会议的内容和议程，听取业主的意见和建议。业主委员会会议应当制作书面记录并存档，业主委员会会议作出的决定，应当有参会委员的签字确认，并自作出决定之日起 3 日内在物业管理区域内公告。

按照业主大会议事规则的规定或者三分之一以上委员提议，应当召开业主委员会会议的，业主委员会主任、副主任无正当理由不召集业主委员会会议的，物业所在地的区、县房地产行政主管部门或街道办事处、乡镇人民政府可以指定业主委员会其他委员召集业主委员会会议。

业主委员会未按业主大会议事规则的规定组织召开业主大会定期会议，或者发生应当召开业主大会临时会议的情况，业主委员会不履行组织召开会议职责的，物业所在地的区、县房地产行政主管部门或者街道办事处、乡镇人民政府可以责令业主委员会限期召开；逾期仍不召开的，可以由物业所在地的居民委员会在街道办事处、乡镇人民政府的指导和监督下组织召开。

当业主委员会处于瘫痪状态不能履行其正常职责时，街道办事处、镇人民政府可以临时指派社区居委会暂行替代业主委员会的工作，行使业主委员会的职责；并告示全体业主，撤销该业主委员会，收回印章。

3. 印章制度

业主委员会办理备案手续后，可持备案证明向公安机关申请刻制业主大会印章和业主委员会印章，印章应刻制该届业主大会、业主委员会的有效日期。

业主委员会应当建立印章管理制度，并指定专人保管印章。使用业主大会印章，应当根据业主大会议事规则的规定或者业主大会会议的决定；使用业主委员会印章，应当根据业主委员会会议的决定。盖章要先写申请，然后经业主委员会主任、副主任签字，每次用章都要有文件记录，复印存档。

违反业主大会会议议事规则或者未经业主大会会议和业主委员会会议的决定，擅自使用业主大会印章、业主委员会印章的，物业所在地的街道办事处、乡镇人民政府应当责令限期改正，并通告全体业主；造成经济损失或者不良影响的，应当依法追究责任人的法律责任。

4. 财务制度

业主委员会不能单独设立账户。账务统一由所在地街道办事处或社区托管，所有收入必须划入社区账户，业主委员会凭有效单据到社区报账。街道办事处（镇人民政府）、社区居委会对业主委员员账户实施监督管理。业主（代表）大会和业主委员会活动经费收支账目按照业主（代表）大会议事规则的约定，定期按

月或按季在物业服务区域内公布,接受业主的监督。

(四) 监督机制

召开业主委员会会议,应当告知相关的居民委员会,并听取居民委员会的建议。在物业管理区域内,业主大会、业主委员会应当积极配合居民委员会依法履行自治管理职责,支持居民委员会开展工作,并接受其指导和监督。

在社区成立业主自治监督委员会或监督小组,监督委员会或监督小组成员由街道办事处、居民委员会、业主代表组成,其负责人由街道办事处任命。业主自治监督委员会或监督小组主要负责对业主(代表)大会、业主委员会的运作规范、工作流程、财务管理进行监督指导。

五、物业管理

物业公司在社区物业管理与服务中起着主要的作用,与广大业主和居民的日常生活息息相关,因此,对于物业公司服务规范的指导和监督必不可少。街道、居民委员会应指导业主委员会与物业公司签订规范的合同。物业管理服务应保持适当的稳定,业主管理委员会不可频繁更换物业公司,否则可能造成物业交接等方面的困难,甚至造成物业服务的瘫痪。物业公司的服务可实行包干制或者酬金制(佣金制)。物业管理服务的收费可以实行一定程度的创新,比如,可根据业主的缴费意愿,实行"物业服务套餐制",业主的缴费多少、物业公司的收费情况,与物业服务的成本、质量和效益挂起钩来,从而减少物业公司与业主、业主委员会围绕物业服务的品质、内容、项目等方面产生的纠纷和矛盾。

借鉴分级审批方法,增强房屋维修基金启用程序的弹性。周市镇社区存在的一个普遍问题就是随着房龄的增加,房屋需要维修,但是维修基金启动程序繁琐,几乎没有一个社区能够动用该笔款项,如何有效地利用维修基金是一个很重要的问题。要解决这个问题,更多的可能需要从政策层面给予支持,上海的社区管理中对于维修基金的使用也可以借鉴。课题组对上海康健街道长虹坊社区做了调研,该社区的业委会主任郭林雪连任 5 届,深得广大业主的信任,他们在《业主公约》中对房屋维修基金的使用作了如下的调整:对于房屋老旧,确实需要动用维修基金的,使用金额在 2 万元以下的,由业委会自行审批;使用金额在 2 万~5 万元的,需要 1/2 以上业主的签字同意;使用金额在 5 万元以上的,则按照《物业管理条例》规定,需要 2/3 以上业主的签字同意方可使用。此外还特别规

定，如果业主在同一个小区购买两套房子的，以及开发商有若干套未出售房屋的，都只能按1票计。上海该社区的做法在一定程度上增加了房屋维修基金使用的弹性，对于小数额的维修基金，业委会能够及时、有效地支配使用，以保障基础维修工作及时地进行。

六、社区联席会议

物业管理联席会议由街道办事处负责召集，由区、县房地产行政主管部门、公安派出所、居民委员会、业主委员会和物业服务企业等方面的代表参加，共同协调解决物业管理中遇到的问题，以达到社区自治与共治的协调统一。

昆山周市镇正处于经济社会发展转型的关键时期，快速城市化进程中给政府的社区管理带来的机遇与挑战同在。周市镇的各级领导和人民向来都具有不惧艰难、锐意改革的创新精神，相信在不久的将来，周市镇不仅在经济上仍然处于全国的领先行列，而且在社会建设、社区管理、社区的和谐建设中，将会成为全国的典范，继续引领经济社会发展的潮流！

第十七章　周市镇新镇街道社区公共服务设施状况分析

一、周市镇新镇街道社区公共设施现状

周市镇新镇街道办事处共由11个社区组成，如图17－1、表17－1所示，11个社区总的占地面积约为5平方公里，人口约8.3万人，而且随着部分社区在建小区的陆续交房，社区人口还将增加2万人以上。

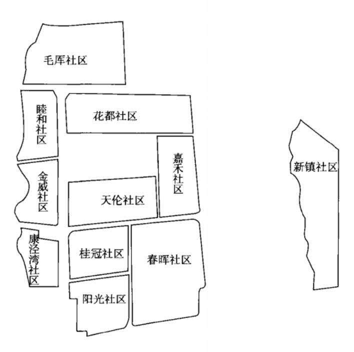


图17－1　昆山周市镇新镇街道社区分布

注：该图根据周市镇所提供的文字材料中的描述绘制，与实际情况可能会稍有出入。

表 17-1　昆山周市镇新镇街道社区人口现状

	小区建设情况	社区总人口(人)
新镇社区		4 090
阳光社区	部分正在交房	8 459
康泾湾社区		11 200
金威社区		6 980
睦和社区	部分在建	5 659
桂冠社区	部分正在交房	12 500
毛厍社区		10 111
春晖社区		6 157
嘉禾社区	部分未交房	6 037
天伦社区		9 188
花都社区	部分在建	2 398
总计		82 779

注:除嘉禾社区外,占地面积数据均来源于周市镇提供的《华东理工大学调研材料》。嘉禾社区占地面积及表内其他信息均根据《新镇办事处社区居委会基本情况表》整理。

(一) 教育设施

新镇街道及周边共有中学 1 所,为新镇中学,在校生 920 人;小学 3 所,在校生 2 613 人;幼儿园 6 所,在园生 1 965 人(见表 17-2)。

表 17-2　新镇办事处及周边的中学、小学、幼儿园

序号	名　称	位　　置	面积(亩)	在校人数(人)	备注
1	新镇中学	东方路 38 号	38	920	
2	新镇中心校	东方路 57 号	18	826	
3	腰娄小学	东方村广裔路	7.7	147	
4	新镇幼儿园	东方路 102 号	7.4	384	
5	三之三幼儿园	长江北路 118 号 37 幢(昆山花园内)	3.24	290	
6	爱儿法幼儿园	长江北路 198 号(江南明珠苑内)	7.3	270	
7	花都艺墅幼儿园	长江北路 335 号	3.5		7 月招生
8	光大幼儿园	白塔路 588 号	11.2	436	
9	裕元实验学校	白塘路	86.2	小学:1 640 幼儿园:585	

资料来源:周市镇提供。

(二) 医疗卫生设施

新镇街道及周边有社区卫生中心 1 所、社区卫生站 5 家、民营长海医院 1 所、普通诊所若干所。较大型医院只有新镇社区卫生服务中心和民营长海医院，面积在 3 000 平方米以上(见表 17－3)。

表 17－3　新镇办事处周边所有医院

序号	名　　称	位　　置	面积(m^2)
1	新镇社区卫生服务中心	新浦路 260 号	3 164
2	东方社区卫生服务站	新浦东路到底	200
3	新镇社区卫生服务站	新浦路 998 号	200
4	新卫社区卫生服务站	新浦路珠泾村委会楼下	200
5	中乐社区卫生服务站	新浦路中乐小区内	248
6	春晖社区卫生服务站	春晖路 708 号	475
7	明生诊所	白塘路 107－109 号	
8	方医生口腔诊所	新镇长江花园 21＃11 室	
9	新浦诊所	中乐小区社区服务中心 9 组	
10	曙光门诊部	春晖路	
11	普济门诊部	青阳路与新浦路交叉口	
12	中乐门诊部	中乐小区	
13	博齿康口腔门诊部	春晖路	
14	长海医院	长江北路 339 省道交叉口	约 200 床位

注：1～13 为周市镇提供资料，14 为根据调查补充。另外根据 google 地图数据，在新镇办事处还有诊所若干。

(三) 菜场

包括易初爱莲超市在内，新镇街道及周边共有菜场 5 个(见表 17－4)。

表 17－4　新镇办事处周边菜场

序号	名　称	位　　置	面积(m^2)	摊位数(个)	备注
1	望族菜场	春晖路 708 号	2 100	220	
2	金珠农贸市场	昆山救助站后面(昆太路)	250	20	
3	中乐菜场	中乐小区南面(新浦路北侧)	4665	143	
4	汉浦菜场	长江北路西、昆山花园南			
5	易初爱莲超市菜场	新浦路长江北路交叉口			超市内

注：1～3 为周市镇提供资料，4～5 为根据调查补充。

（四）邮局

新镇街道周边仅有邮政网点 2 个，但占地面积较大（见表 17－5）。

表 17－5　新镇办事处周边邮政局、邮政所

序号	名　　称	位　　置	面积（亩）	备注
1	新镇邮政支局（所）	东方路 36 号	1.3	
2	邮政支局	青阳北路 137 号		

注：1 为周市镇提供资料，2 为根据实际情况补充。

（五）公共交通

新镇街道周边公交线路共有 7 条，单次公交间隔时间一般在 10～15 分钟（见表 17－6）。

表 17－6　新镇办事处周边公交线路

序号	线路名称	途经站点	班车间隔时间
1	12 路	东方路、新浦路、新镇、新镇北、中楠锦绣嘉园、春晖锦苑、白塘路、乙炔厂	高峰：10 分钟 平峰：14～20 分钟
2	11 路	江南明珠苑、白塘路、横泾路、新镇镇标、新镇小商品市场、东方南路、黄浦江北路	高峰：7 分钟 平峰：8～10 分钟
3	104 路	港龙、中乐、新浦路、中楠锦绣嘉园	高峰：7～8 分钟 平峰：10 分钟
4	51 路	江南明珠苑、白塘路、横泾路、新镇镇标、中乐、港龙	15 分钟
5	52 路	港龙、中乐、新浦路、中楠锦绣嘉园	15 分钟
6	7 路	裕元大卖场、澳宇花园、巴比伦花园、昆山花园、自由都市、昆太路	高峰：10 分钟 平峰：15 分钟
7	122 路	裕元大卖场、澳宇花园、巴比伦花园、昆山花园、自由都市、昆太路	高峰：10 分钟 平峰：12 分钟

资料来源：周市镇提供。

（六）小区内公共设施

在调查中发现，社区级的文化娱乐、体育卫生等服务是社区居民日常生活中迫切需要的。以睦和社区问卷调查为例，20％以上的老年人需要养生保健、文化娱乐的服务，10％以上的老年人需要心理咨询、文化辅导、陪护等服务，20％的学生需要假期活动、安全教育服务，10％以上的学生需要心理咨询、参加特长班、参加志愿者活动等服务。以上各类服务均需要一定的社区公共服务设施作为

依托。

新镇街道各社区共有社区服务设施(含管理设施)建筑面积 11 152.93 平方米[①],其中由开发商提供的约占 80%,大部分住宅小区建设水平较高,社区服务设施建设标准超过昆山市建设标准,根据对睦和社区等多个社区的走访调查,新建小区的公益性公共设施的配套建筑面积一般不少于 300 平方米/千户,各社区均设有图书室、乒乓室、舞蹈室、棋牌室、多功能厅、室内外健身等公共设施(如表 17-7 所示)。旧有小区则存在小区内部公共设施不足的现象。

表 17-7　新镇办事处各社区内公共设施

社区名称	公共设施
新镇社区	居民活动中心、健身房、乒乓室、桌球室、棋牌室、电子阅览室、图书室、少儿"七彩"画室、影视厅、排练厅、文化广场、室外健身器材
金威社区	网球场、篮球场、游泳池、图书室、乒乓室、舞蹈室、儿童乐园、棋牌室、多功能厅、室内外健身器材
睦和社区	影视室(书场)、排练厅(多功能厅)、图书室、共享工程服务点"4 个一"、老年活动室及相关设施、文化画廊、文化广场
阳光社区	室外文化广场、室外宣传画廊、影视室、乒乓室、图书室、舞蹈排练室、老年活动室、党员之家
桂冠社区	室外文化广场、室外宣传画廊、影视室、乒乓室、图书室及多功能室、舞蹈厅、老年棋牌室、健身广场
康泾湾社区	图书室及电子阅览室、桌球室、乒乓室、排练厅、影视室(资源共享厅)、党员活动室、老年活动室
毛厍社区	室外文化广场、室外宣传画廊、影视多功能室、舞蹈室、电子阅览室、图书室、老年棋牌活动室、健身广场
春晖社区	便民服务中心、电子图书室、社区网站、居民活动中心、舞蹈厅、多媒体教育中心、休闲健身活动广场
嘉禾社区	老年活动室、乒乓球室、电脑室、健身室、舞蹈室、阅览室
天伦社区	室外文化广场、室外宣传画廊、多功能厅、乒乓室、电子阅览室、图书室、舞蹈厅、健身室、老年棋牌室、健身广场
花都社区	室外:篮球场、羽毛球场及网球场、宣传画廊;室内:多媒体室、舞蹈厅、乒乓室、健身室、桌球室、电子阅览室、图书室

注:根据周市镇提供的书面资料整理。

① 参见《快速城市化背景下经济发达地区社区管理面临的问题与发展思路——昆山市周市镇的实践探索》。

二、周市镇新镇街道公共服务设施建设存在的问题

除周市镇新镇街道社区软件建设存在一些不足之外，社区公共设施硬件建设的不足也会制约周市镇社区管理的顺利实施。通过对周市镇新镇街道公共设施现状的调查，发现存在设施数量不足、配置分布不均、服务半径不合理等三方面问题。

(一) 公共设施的配置数量问题

1. 设施配置标准

根据国家规范标准——《城市居住区规划设计规范》(GB 50180—93)，居住区公共服务设施(也称配套公建)应包括教育、医疗卫生、文化体育、商业服务、金融邮电、社区服务、市政公用和行政管理及其他八类设施，公共服务设施建设采用千人总指标形式进行控制(如表 17－8 所示)。根据《城市居住区规划设计规范》(GB 50180—93)，居住区人口规模为 3～5 万人，居住小区为 1～1.5 万人，居住区级规模应配有中学、200～300 床医院(10 万人左右则应设一所 300～400 床医院)、文化活动中心等设施，小区级规模应配有小学、幼儿园、卫生站、文化活动站、邮电所、社区服务中心等设施。

表 17－8 公共服务设施控制指标 (单位：m²/千人)

		居住区		小区		组团	
		建筑面积	用地面积	建筑面积	用地面积	建筑面积	用地面积
总指标		1 668～3 293 (2 228～4 213)	2 172～5 559 (2 762～6 329)	968～2 397 (1 338～2 977)	1 091～3 835 (1 491～4 585)	362～856 (703～1 356)	488～1058 (868～1 578)
其中	教育	600～1 200	1 000～2 400	330～1 200	700～2 400	160～400	300～500
	医疗卫生(含医院)	78～198 (178～398)	138～378 (298～548)	38～98	78～228	6～20	12～40
	文化体育	125～245	225～645	45～75	65～105	18～24	40～60
	商业服务	700～910	600～940	450～570	100～600	150～370	100～400
	社区服务	59～464	76～668	59～292	76～328	19～32	16～28
	金融邮电(含银行、邮电局)	20～30 (60～80)	25～50	16～22	22～34	—	—
	市政公用(含居民存车处)	40～150 (460～820)	70～360 (500～960)	30～140 (400～720)	50～140 (450～760)	9～10 (350～510)	20～30 (400～550)
	行政管理及其他	46～96	37～72	—	—	—	—

注：参见《城市居住区规划设计规范》(GB 50180—93)。

根据《昆山市城市总体规划(2009—2030)》,每3万～5万人设置一所社区卫生服务中心,用地按照3 000～5 000平方米控制。在中心城区和镇区,按4万～6万人设初中1所,规模宜在30个班级以上;人口集中的城镇区,按平均2万～2.5万人设小学1所,规模宜在24个班级以上。

根据上海市《城市居住地区和居住区公共服务设施配置标准》(DGJ08—55—2006),高级中学配置标准为5万人一所,初级中学和小学配置标准为2.5万人一所,幼儿园配置标准为1万人一所;邮政所配置标准为2万人一处,卫生服务点配置标准为1.5万人一处,公交起讫站为2万人一处。

根据《苏州市新建住宅区公共服务设施规划管理暂行规定》(苏规管2008—13号),苏州市新建住宅区公共服务设施包括教育、医疗卫生、文化体育、商业金融服务、行政管理服务、社会福利、邮政电信以及市政公用八类设施,住宅区内各类服务设施建筑面积不得少于地上建筑(规划计算容积率部分)总面积的7‰,其中,物业办公及辅助用房为3‰,物业商业用房面积为4‰。

2. 新镇街道公共设施配置的数量问题

周市镇新镇街道11个社区现共有人口8.3万人,加上在建的住宅区,未来人口将增加2万以上,根据《城市居住区规划设计规范》(GB 50180—93),新镇街道的11个社区人口总数相当于《城市居住区规划设计规范》中的2个居住区、7个居住小区,应至少配置1所300～400床的医院、2所中学、7所小学。

根据《昆山市城市总体规划(2009—2030)》,按照新镇街道11个社区的人口规模,应配置2所3 000～5 000平方米的社区卫生服务中心、2所初中、4所小学。

如果参照上海市《城市居住地区和居住区公共服务设施配置标准》(DGJ08—55—2006),新镇街道11个社区的人口规模应配置2所高级中学、4所初级中学、4所小学、9所幼儿园、5处邮政所、6处卫生服务点、4处公交起讫站。

新镇街道各社区除建设年代较早的住宅区之外,都达到了《苏州市新建住宅区公共服务设施规划管理暂行规定》(苏规管2008—13号)中对住宅区内公共服务设施建设的要求。但是,住宅区外的公共服务设施则明显不足,目前新镇街道仅有1所中学、3所小学、1所200床位的长海医院和1所约3 000平方米的社区卫生服务中心,幼儿园、菜场、卫生站、邮政所的配置更是明显不足。这些有限的设施不仅要服务于新镇街道11个社区的8.3万人,甚至还包括为部分企业雇用的外来居住人口服务,公共设施数量不足将制约周市镇社区未来的可持续发展。

(二) 公共设施的分布问题

从医疗卫生、教育设施、邮政、菜场的分布来看,新镇社区公共设施多集中于

南部的春晖路两侧和东部的新镇社区内，新镇社区和桂冠社区的居民享受公共设施较为便利，而北部的毛厍社区、睦和社区、花都社区除了有长海医院以及将于7月招生的幼儿园外，其他公共设施均较为缺乏，居民生活不便。

(三) 公共设施的服务半径问题

参照上海市中心城区控制性详细规划编制的一般标准，在中心城居住地区一般都有公共设施的服务半径要求，邮政所、银行网点的服务半径一般为800米，小学、菜场、卫生站的服务半径一般为500米，幼儿园、托儿所的服务半径一般为300米。现分别对周市镇新镇街道及周边的医疗卫生设施、教育设施、邮政设施、菜场的服务半径进行分析。

1. 医疗卫生设施服务半径

按500米服务半径，新镇街道及周边的社区卫生站、卫生服务中心、医院的地域覆盖范围不及11个社区的三分之一，即使按800米的服务半径，新镇街道的医疗卫生设施仍不能全部覆盖，缺乏医疗卫生设施，尤其是缺乏社区级卫生站，是金威、康泾湾、天伦等社区面临的主要问题。

2. 教育设施服务半径

按300米服务半径，新镇街道及周边的幼儿园地域覆盖范围约为11个社区的四分之一，按500米的服务半径，新镇街道的幼儿园地域覆盖范围仍不足四分之三。

按500米服务半径，新镇街道及周边的小学地域覆盖范围不足11个社区的四分之一，按800米的服务半径，新镇街道及周边小学的地域覆盖范围约为11个社区的一半。新镇街道的春晖、阳光、嘉禾、睦和、毛厍等社区幼儿园服务不足。毛厍、睦和、花都、嘉禾等社区的小学服务不足。在对阳光社区的实地调查中同样发现，社区居民存在入学难、入园难等问题，所以，社区中心二楼部分楼面由个人开办了临时幼儿园，办园条件较差，并且在小区中还一度出现了利用居民住宅办园的违规幼儿园。

3. 邮政设施服务半径

按800米服务半径，新镇街道邮政网点的地域覆盖范围极小，按1 500米的服务半径，新镇街道邮政网点的地域覆盖范围也不到11个社区面积的二分之一，西部的毛厍、睦和、金威、康泾湾、阳光、桂冠等社区的邮政服务不足。

4. 菜场服务半径

按300米服务半径，新镇街道菜场的地域覆盖范围极小，按500米的服务半径，新镇街道菜场的地域覆盖范围也仅为街道西南部3～4个社区以及东部的新镇社区，北部的毛厍、睦和、花都、嘉禾、天伦，中部的春晖等社区居民买菜十分

不便。

在对睦和社区的调研中也发现，在社区中有居民利用底层车库设置小型蔬菜商店，恰恰也说明了社区周边存在的菜场配套设施不足的问题。

(四) 周市镇新镇街道社区公共设施建设存在的问题小结

从对周市镇新镇街道及其周边的医疗卫生设施、教育设施、邮政设施、菜场等的配置数量、分布和服务半径分析来看，新镇街道在社区硬件建设中的设施配套不足问题非常明显。在发展条件较为成熟的新镇社区，各项公共设施配套较好；但在新发展地区，尤其是新镇街道北部的毛库、睦和、花都等社区的居民买菜难、上学难、入园难、邮政难等问题将在一段时间内继续存在。问题的解决在于落实政府公共服务设施配套建设标准、选用科学的管理模式，或采用政策鼓励部分商业设施转变为公益性的公共设施用途。



三、周市镇新镇街道公共服务设施管理对策与建议

(一) 宏观层面建议

1. 新发展地区强调公共服务先导(SOD)战略

所谓 SOD (Service Oriented Development)，在国内通常指通过社会公共服务设施建设引导城市开发。但 SOD 实质是为居民提供完善的社会公共服务，不光包括物质层面的公共服务设施建设，还包括公共服务设施的管理及运营。公共服务设施建设，是公共服务的物质依托，在公共服务先导(SOD)战略中的地位至关重要。

从周市镇新镇街道的新开发地区可以看出，新镇社区是新镇街道的老社区，中小学、幼儿园、医院、菜场、邮政局等设施较为齐全，社区居民生活较方便；而在新开发地区，则存在公共服务的缺失，造成日常生活不便，需要大量公共服务。新建地区的公共服务缺乏是我国广大地区存在的普遍问题，要实现公共服务"以人为本"，就应大力提倡新建地区的公共服务先导(SOD)战略。

2. 多种供应模式，降低公共设施供应成本，提高运作效率

城市公共设施的供给模式应根据其性质特点来选择：凡是具有纯公共物品性质的城市公共设施，可以采用政府直供式，由政府直接出资建设，也可采取开发商代建方式，在地块受让前，规定地块内应配建的公共服务设施类型与规模，建好后交由政府使用与管理；具有准公共物品性质的公共设施，可以由政府与企业共同建设，采用政府特许经营方式，这是改革中城市公共设施供给模式转换的

主体形式，如体育中心、文化中心等；对于具有较强竞争性的公共设施，可以由市场供应，这是弥补公共资金不足、满足小型灵活需求的补充形式，如商业金融设施等。在周市镇，公立中小学、公立幼儿园、公立医院、社区卫生中心、社区卫生站、邮局、公交车站、菜场等属于纯公共物品，应采用第一种方式，由政府直接出资建设或由开发商代建；民办中小学、民办幼儿园、民营医院属于准公共物品，应采用第二种方式，由政府和企业共同建设管理；百货商店、银行属于非公共物品，应采用第三种方式，采用市场方式供应。

3. 合理制订公共设施级配标准，预留各类公共设施用地

各城市面临的实际情况和问题有所不同，导致各城市的公共设施实施标准也会有所差异，如北京、南京、上海等城市都有各自的地方标准。《南京新建地区公共设施配套标准规划指引》将公共设施按市级、地区级、居住社区级、基层社区级四级配置，其中，地区级人口规模为 20 万～30 万人，居住社区级公共设施服务半径 400～500 米，人口规模 3 万人左右，基层社区级公共设施服务半径 200～250 米，人口规模 0.5 万～1.0 万人。《北京市居住公共服务设施规划设计指标》未对公共设施进行明确分级，只是根据人口规模分别对 3 万～5 万人、2 万～3 万人、0.5 万～0.7 万人的居住地区进行公共设施配置指引。上海市《城市居住地区和居住区公共服务设施配置标准》将公共服务设施分为居住地区、居住区、居住小区、居住街坊四级，居住地区人口规模一般为 20 万人，居住区人口规模为 5 万人左右，居住小区人口规模为 2.5 万人左右，居住街坊人口规模为 0.4 万人左右。

以幼儿园和居委会为例，南京市幼儿园、居委会为基层社区级公共设施，基层社区的服务半径为 200～250 米，服务人口规模为 0.5 万～1.0 万人。北京市规定幼儿园的服务人口规模为 0.7 万～1.0 万人，居委会服务人口规模为 0.3 万～0.9 万人。上海市规定幼儿园在居住小区层级设置，服务人口规模为 1 万人；居委会在居住街坊层级，居委会服务人口约为 0.4 万人。

《昆山市城市总体规划(2009—2010)》规定，规划形成"市级中心、功能区中心、居住社区中心、基层社区中心"的四级公共服务中心体系。功能区级公共服务设施，服务于 30 万～50 万人，居住社区级公共服务设施，中心城区内服务 3 万～5 万人，北部片区和南部片区服务于全镇；基层社区级公共服务设施，中心城区内服务 0.5 万～1.5 万人，北部片区和南部片区服务 1 000～2 000 人。

结合昆山市自身的公共服务中心体系特点，周市镇新镇街道应重点加强居住社区级公共服务社区建设和基层社区级公共服务社区建设，建立较高的公共服务设施标准，丰富相应的公共服务设施。

结合昆山市总体规划，并参考北京、上海、南京等城市相应层面的公共服务

设施配置，周市镇新镇街道应在居住社区层面配建高中（5 万～8 万人一所）、小学（2 万～2.5 万人一所）、初中（4 万～6 万人一所）、居住社区服务中心（3 万～5 万人一处）、社区卫生服务中心（3 万～5 万人一处）、派出所（3 万～5 万人一处）、社区卫生监督所（3 万～5 万人一处）、养老院（含残疾人康复托养所）（3 万～5 万人一处）、公交首末站（2 万～3 万人一处）、邮政局（3 万～5 万人一处）、文化活动中心（含文化站、图书阅览室、社区学校等）（3 万～5 万人一处）、体育活动中心（3 万～5 万人一处）。

周市镇新镇街道应在基层社区层面配建幼儿园（1 万人一所）、社区卫生服务站（1.5 万～2 万人一处）、菜市场（1.5 万～2 万人一处）、邮政所（1.5 万～2 万人一处）、基层社区服务中心（含社工站等）（0.3 万～0.9 万人一处）、居委会（0.7 万～1 万人一处）、室内文体活动中心（含图书阅览室）（0.7 万～1 万人一处）、室外文体活动场（0.7 万～1 万人一处）、托老所（0.7 万～1 万人一处）、老年活动站（0.7 万～1 万人一处）。

（二）实施层面建议

1. 落实上位规划

根据《昆山市城市总体规划（2009—2010）》，按“市级中心、功能区中心、居住社区中心、基层社区中心”四级公共服务中心体系配置公共服务设施。居住社区级文化设施主要包括文化站、图书阅览室、老人活动中心和文娱活动室等；基层社区级文化设施主要包括室内综合文化活动场所、图书阅览室、室外活动广场。人口集中的城镇区按平均 2 万～2.5 万人设小学 1 所，规模宜在 24 个班级以上；人口分散的农村地区按服务半径 2.5 公里、辐射人口 1 万～1.5 万人设小学 1 所，在校生宜 600 人以上，鼓励农村小学生进入城、镇小学就读，相应完善寄宿设施或专门的公交体系。在中心城区和镇区按 4 万～6 万人设初中 1 所，规模宜在 30 个班级以上。加强社区卫生服务设施建设，每 3 万～5 万人设置一所社区卫生服务中心，用地按照 3 000～5 000 平方米控制。

根据《周市镇 339 省道以南部分地区控制性详细规划》，地块内将增设一所中学、三所小学、三所幼儿园、两个菜场、一所社区卫生服务中心、一处邮政所、一处体育场，另在文化娱乐综合用地内建设综合文化活动中心、老年活动中心、青少年活动中心和文化广场。增加的公共服务设施大部分位于地块北部，大大平衡了原有公共服务设施分布不均的问题。应以《周市镇 339 省道以南部分地区控制性详细规划》为依据，根据规划预留公共设施用地，加快这些公共设施的建设进度，方便社区居民生活。

2. 转变部分建筑性质

从规划(含现状)医疗卫生设施服务半径覆盖范围、规划幼儿园(含现状)服务半径覆盖范围、规划小学(含现状)服务半径覆盖范围、规划邮政局所(含现状)服务半径覆盖范围、规划菜场(含现状)服务半径覆盖范围等图纸可以清晰地看出,虽然《周市镇 339 省道以南部分地区控制性详细规划》增加了一部分社区公共设施,方便了社区居民的日常生活,但部分社区公共设施服务半径依然较大,不利于社区居民使用,如毛厍社区、睦和社区、春晖社区、阳光社区的社区居民幼儿园服务半径超过 500 米,较远处的社区甚至距离幼儿园达 1 000 米,毛厍社区、睦和社区距离最近的邮政局所在 1 500 米以上,毛厍社区、睦和社区、花都社区、春晖社区距离最近的菜场在 500 米以上[①],毛厍社区距离最近的菜场甚至在 1 000 米以上。

解决这些社区居民的公共服务问题不能仅仅依靠已有的规划,应鼓励部分社区将部分商业用房或社区公共用房改变为公益性的公共设施用房。转变途径有三个:

首先,根据《苏州市新建住宅区公共服务设施规划管理暂行规定》,在进行新建住宅开发时,公益性公共服务设施不得少于规定的下限,经营性公共服务设施(即商业设施)不得超出规定的上限,如开发建设单位提供超出比例要求的经营性公共服务设施,开发建设单位须提交相关无偿提供的承诺意见。在周市镇新镇社区的新建住宅开发中,公益性公共设施一般都满足了 3‰的下限要求,然而经营性公共服务设施却出现了超过 4‰的情况,可将其超出部分用于邮政局、菜场、幼儿园等社区公益性公共设施功能。其次,在调查中发现,周市镇部分新建社区,商业建筑人气不旺,少数建筑几近闲置,可用政策激励部分商业设施用作公益性或半公益性公共设施用途。再次,也可由政府直接租赁部分建筑用作公益性用途。

3. 采用科学管理方式,提高公共设施运作效率

新建小区内一般都有较完整的基层社区公共用房,如健身房、棋牌室、图书室等,但这些社区公共服务设施的运作效率并不是很高,大多数仅在工作时间开放[②],使大多数社区居民无法充分利用;另外,部分社区公共服务设施如图书室等规模过小、藏书较少,很难吸引社区居民前来使用。应发挥社区居民的积极性,组织社区居民自我管理居住区内部的公共服务设施,可以提倡形成各种社区

---

① 在对睦和社区回收的调查问卷中就有人提出“附近应把菜场建起来,方便居民生活”。

② 在对睦和社区回收的调查问卷中,有社区居民提出“希望小区活动室整天开放”。在对自由都市的调查问卷中,也有多人提出棋牌室、舞蹈室的开放时间问题。对阳光社区的调查问卷中,同样有人提出老年活动室的开放问题。

文化小组，延长公共服务设施使用时间，提高公共服务设施运作效率，在邻近社区居民间鼓励组织社区间的文化交流和图书共享等，以更好地提升各级公共服务设施的作用。

专题三

城市化转型专题

第十八章　上海市闵行区九星村主动城市化道路研究

第十九章　失地农民社会保障体系构建的路径分析——九星村"政府+集体经济"双重供给主体模式初探

第二十章　主动城市化的探索与思考——以上海市闵行区七宝镇九星村为例

第二十一章　城中村土地资产经营研究——以上海市闵行区七宝镇九星村为例

第二十二章　"社工"城镇化角色分析——基于上海市闵行区七宝镇九星村城镇化问题调查

目前,中国城市化正处在一个转型阶段,急剧工业化和快速城市化带来了2亿多农民工背井离乡,一个由如此大规模流动人口组成的城市化大军将会给社会带来极大的不稳定因素。由“被拆迁”、“被征地”、“被转移”等被动城市化产生的种种社会矛盾和社会冲突,将会成为困扰我国社会稳定的重要因素。因此,我们面临的重要任务就是如何促使被动城市化向主动城市化转变,或者称为“就地城市化”。本文所研究的上海闵行区九星村走出了一条主动城市化之路,其经验值得我们思考和借鉴。

主动城市化的含义是:在农村城市化进程中,以农民为主体,主动求变、自主发展、自主选择,积极自觉地融入城市化的一种发展模式,是一个包括政治、经济、文化、社会制度变迁的系统工程。主动城市化过程包括理念意义上的主动城市化、实践意义上的主动城市化、结果意义上的主动城市化。主动城市化实现路径是:根本转变传统城市化的发展方式,由自上而下的政府主导型城市化向农民的自下而上的多元型城市化方式转变;由物质层面的城市化向以人为本的精神层面的城市化转变;由对国家等、靠、要的被动依附型城市化向自力更生内在驱动式城市化转变;由追求短期繁荣的表象城市化向追求可持续的长远发展的城市化转变;由局部本位的城市化向融入区域发展整体规划的城市化转变。

九星村位于闵行区七宝镇,东临上海漕河泾高新技术开发区,北靠上海虹桥交通枢纽,外环线穿村而过,南北紧连顾戴路、漕宝路两个匝道出入口,轨道交通9号线星中路站和即将建成通车的12号线虹莘路站以及几十条四通八达的公交线路方便便捷,区位优势明显。全村共有19个村民小组,1 117户家庭,4 443名村民。2009年,九星村总收入6.41亿元,净利润2.47亿元,上缴税收2.23亿元,全村经济总量和利税连续13年刷新历史记录。自2003年起,连续6年蝉联上海市统计局经济实力百强村第一名,位居中国经济十强村第五名,中国名村影响力第四名。随着村级经济的跨越式发展,九星村(市场)先后被评为中国十大名村、中国特色村、中国十佳小康村、中国经济十强村第五名、中国名村影响力第四名、中国市场第一村等,荣获全国“五一”劳动奖状、全国创建文明村工作先进村、全国民主法治示范村、全国文明诚信市场、AAAA级全国名牌市场、改革开放30年·著名品牌市场、上海市消费者权益保护示范点、上海市示范市场、中

国竞争力百强市场、中国建材流通市场100强等荣誉。

目前，九星村所建立的九星市场拥有建材、建筑装潢、五金、电器、钢材、陶瓷、地板、灯饰、茶叶等23个大类商品区域，经营面积达到70余万平方米，拥有12 000多个商铺，5 400多家经商户，市场外来务工人员20 000余人，每天客流量超过50 000人次。2009年，商品交易总额近200亿元，其中工业品交易额约为50亿元，消费品交易额约为150亿元。九星建材市场交易的市场份额占上海建材市场总份额的10%左右。与九星市场相关联的上游产业企业超过万家，下游批发零售企业超过5万家，涉及全国各地的产品供应商和批发零售商。

2009年11月到2010年4月，应九星村邀请，华东理工大学课题组与中国村社发展促进会资源开发委员会组成联合课题组，对九星村进行了调研，完成了题为“九星村主动城市化研究”的研究报告。2010年4月10日通过了专家评审，本文是在研究报告基础上完成的。

第十八章　上海市闵行区九星村主动城市化道路研究

党的十七届三中全会决定指出，我国总体上已进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。因此，在城市化进程中，切实维护发展农村集体经济组织和农民的根本利益，是统筹城乡发展的重要历史任务。

改革开放以来，我国农村城市化进入了快速发展阶段。特别是上海作为国际特大型城市，城市化率已经达到80%以上。城市化使城市和农村出现了前所未有的崭新面貌。但是，长期以来，由于我国城乡二元结构体制和政策的阶段性演变，使得农民被征地、被安置、被补偿，这种被动城市化对农村发展和农民利益带来的负面效应和历史遗留问题，成为影响城市化和现代化的一道难以破解的难题。闵行区七宝镇九星村在城市化进程中，在上级党组织和政府的领导与支持下，以改革创新的精神，主动把握城市化的机遇，赢得了发展权，维护了农民的根本利益，探索了主动城市化模式和国家、集体、农民共赢共享的和谐社会的具体做法，为我们走出了一条值得学习和借鉴的城市化之路。

一、九星村主动城市化带来的巨大变化

九星村位于上海城郊结合部的闵行区七宝镇，自1994年至今，九星村人秉承“创新是发展的关键，求实是腾飞的根本”的理念，抓住上海改革开放、旧城改造和快速城市化的机遇，依托大交通、大市政、大商贸的发展环境，利用本村征地后剩余的1 307亩土地，创办了九星综合市场，成功探索出一条主动迎合融入城市化潮流、自主发展集体经济、维护农民利益的主动城市化道路。实现了三大历史性转变：从一个贫穷的负债村转变为上海亿元“百强村”，从一个落后的农业村转变为“中国市场第一村”，从一个传统的城郊村转变为城乡一体化的新社区。

(一) 从一个贫穷的负债村转变为上海亿元"百强村"

九星村原是粮、棉、菜夹种地区，全村共有 19 个村民小组，1 117 户家庭，4 443 名村民，集体土地 4 407 亩。改革开放以来，在上海城市化进程中，被征用土地 3 100 亩，现有集体土地 1 307 亩。至 1994 年，由于村办企业经营不善，全村负债 1 780 万元，负债率高达 84.8%，劳均年收入不足 3 000 元，退休村民连续 23 个月领不到退休金，两年半报销不了医药费，经济位于七宝镇倒数第二名。村级经济到了"山穷水尽疑无路"的境地。

就在九星村最困难的 1994 年，吴恩福担当重任，担任了村党支部书记和村委会主任。在吴恩福书记带领下，九星村人以主动城市化的理念，调整发展方向，实行"退一、调二、进三"，利用本村被征地剩余的 1 307 亩土地，从创办"三场一路"到建设九星综合市场，经过十多年的卓绝努力，创造了连续 15 年高位增长的奇迹。据上海市统计局公布的资料显示，九星村从 2003 年起至今，高居上海百强村之首。从 1998 年创办九星综合市场到 2008 年的十年间，九星村累计上缴国家税收 6.34 亿元，村总收入 25.71 亿元，净利润 11.4 亿元，净资产 11.41 亿元，劳均收入达 4.3 万多元。2009 年，经济发展又有一个新的跨越。村总收入 6.41 亿元，净利润 2.47 亿元，上缴税收 2.23 亿元，净资产达到 12.88 亿元。九星村迈上了全面快速发展的新阶段。详细数据见图 18-1。

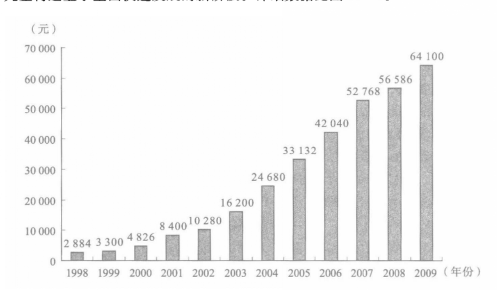


图 18-1　1998—2009 年九星村总收入增长情况

经过艰辛的创业，九星村成就获得了社会的广泛认可，先后获得"中国十大名村"、"中国特色村"、"中国十佳小康村"、"全国民主法治示范村"、"全国创建文明村镇工作先进村镇"、"上海市五好村党组织"、"上海市文明村"等荣誉。

(二) 从一个落后的农业村转变为“中国市场第一村”

经过十几年的不懈努力，九星村从一个名不见经传的农业村，逐渐打造成为上海最大的综合性一站式商品交易市场，2009 年 1 月被国家权威部门授予“中国市场第一村”称号。

到目前为止，九星市场拥有建材、建筑装潢、五金、电器、钢材、陶瓷、地板、灯饰、茶叶等 23 个大类商品区域，经营面积达到 70 余万平方米，拥有 12 000 多个商铺，5 400多家经商户，市场外来务工人员 20 000 余人，每天客流量超过 50 000 人次。2009 年，商品交易总额近 200 亿元，其中工业品交易额约为 50 亿元，消费品交易额约为 150 亿元。九星建材产品交易的市场份额占上海建材市场总份额的 10%左右。与九星市场相关联的上游产业企业超过万家，下游批发零售企业超过 5 万家，涉及全国各地的产品供应商和批发零售商。

十多年来，80%以上的经营户在九星市场积累起了自己的财富，已培育千万富翁 1 000 多个，百万富翁不计其数。九星市场是目前上海最大的综合市场，华东地区最大的村办市场，在上海乃至全国的建材产业链中具有举足轻重的地位。

作为“中国市场第一村”，九星市场先后获得“全国文明诚信市场”、“AAAA 级全国品牌市场”、“改革开放三十周年全国著名品牌市场”、“上海市示范市场”等荣誉称号。2009 年 4 月，中华全国总工会授予上海九星控股(集团)有限公司“全国五一劳动奖状”先进集体荣誉称号。

(三) 从一个传统的城郊村转变为城乡一体化的新社区

对于九星人来说，主动城市化不是被动等待，而是主动适应，更重要的是观念的转变。村两委班子在一手抓经济发展的同时，另一手抓社区基础设施和公共事业建设，致力于推进城乡一体化发展。他们着力做到“三个破除”：一是破除小农经济部落式的生活方式，不建独栋式的农民“别墅”，鼓励农民进城购房，融入城市生活。全村村民通过征地、旧宅改造，已有 80%的村民居住在城镇商品房小区。村里为动迁居住在商品房小区的村民每人每年补贴 2 000 元物业费。吴恩福书记带头不建小别墅。二是破除狭隘封闭的地域观念，做到生活在九星村的七种用工性质的九星人(正常工、短期工、新生工、回村工、临时工、聘用工、留用工等)都能共享九星发展成果和公共设施。十多年来，九星村依靠自己的资金财力，根据市场发展需要，先后修建了 23 条总长 20 多公里的道路、8 座桥梁、60 多座标准化公厕。2008 年，九星村又新建了沪郊一流的 3 000 多平方米的文化教育活动中心，拥有多功能厅、科普视频室、少年之家、妇女之家、阳光驿站、老年人活动中心、阅览室、书场等等，使生活工作在九星这块土地上的人们都能安居乐业。三是破除传统的集体经济管理体制，通过村级经济股份制改革，量化股

权，明晰资产，变集体资产共有为按份共有，使村民“带股进城”，为全村村民建立了财富积累机制。

九星村的三大历史性转变，使九星村实现了“人人有股份、人人有工作、人人有保障、人人有素质”的和谐发展目标。

(1) 产权改革，实现“人人有股份”。在村集体经济组织改革的过程中，九星村人创新出“钢丝绳经济发展模式”，将集体、市场管理者和村民三者利益紧紧捆绑在一起。2005 年 10 月，上海九星物流股份有限公司挂牌成立，揭开了集体资产股份制改革的序幕。他们首先对村集体 8 000 万元资产量化到每个村民，包括因征地而转居的原住民、退休村民和未成年人。2009 年，又将 3.46 亿元村集体资产进行股份制改革。2009 年，村民入股红利为每人 13 120 元。“人人有股份”的农民带股进城，解除了后顾之忧，从根本上克服了被征地农民通常遭遇的“种田无地、就业无门、低保无份”的困难局面，免于成为城市中新的弱势群体。

(2) 依托市场，实现“人人有工作”。根据村民的文化层次、工作能力、身体状况，不仅解决了 200 多名村民上岗就业问题，同时还为 160 多名政府征地农转非人员、320 名征地吸劳后又下岗的原住民和 230 名外村人员安排了工作。根据综合市场发展的需要，九星村每年都创造、挖掘出大量就业岗位，提供给村民和外来人员。例如，自筹资金设立了两支消防队伍，成立了 250 余人的保洁公司，建立了 200 多人的社会综合治理管理队，等等。2008 年，在金融危机背景下仍然增加岗位 61 个。2009 年以延伸产业链的方式，新增加的六家公司提供了更多的就业岗位。2009 年，九星村劳均年收入达到 4 万多元。九星村依托九星市场的发展，不仅使本村村民充分就业，还为来自全国各地的 20 000 多名外来务工人员提供了就业岗位。这些举措使全体九星人体会到在九星市场“人人有工作”的一种踏实感。

(3) 依靠集体，实现“人人有保障”。九星村始终遵循“强村富民”的发展道路，保证村民共享集体发展成果。全村村民都纳入了城保或镇保，村民福利成倍增长。1998—2009 年，村民福利累计达 8 903.6 万元，户均享受累计达 91 979 元。其中 2009 年村民福利 1 850 万元，户均福利享受 19 111 元，比 1998 年增长近 15 倍。九星村非常关心老年人的养老保障，分别给予不同程度的退休金补贴政策。村民月退休金在 768 元者，每月给予 300 元补贴；月退休金在 768 元以上但不满 1 068 元者，补至 1 068 元。村民依靠工资性收入、保障性收入和财产性收入，真正实现了“人人有保障”的目标。

(4) 创建文明，实现“人人有素质”。九星村一手抓市场建设，发展经济；一手抓创建文明活动，提高村民素质。村成立了精神文明建设委员会，每年开展各种形式的文明创建活动，并以创建全国文明村为目标，引导村民及经营户积极参

与精神文明建设实践，促使民众自我教育、自我提高和自我完善。2008 年，九星村荣获“全国文明村镇创建工作先进村”。九星市场创办十年来，已获得国家、市、区、镇以及社会各方面颁发的荣誉称号 1 300 多项。

在创建文明村活动中，九星村努力培育和弘扬尊老敬老传统美德。对女性年满 50 周岁、男性年满 55 周岁的退休人员每人每年发放 800 元牛奶卡。全村 1 000 余名老人每年享受三次外出旅游的机会。全年组织多项文化娱乐活动，丰富老人们的晚年生活。九星村还十分重视文化教育事业的投入，以培养优良的后备人才。九星村重视对年轻人的培养，先后出台了《关于九星村在校学生奖学金鼓励实施办法》、《关于九星村（市场）鼓励村民、经营户及浦江镇结对村子女出国留学的实施办法》、《九星村成才青年学生奖励实施办法》等举措，鼓励九星村青少年奋发图强，成为优秀人才。九星村的补助还惠及在九星市场连续经营三年以上的经营者子女以及九星村结对帮困的浦江镇叶凌村、汇南村和勤俭村的村民子女。据统计，2009 年九星村资助国内在校学生和留学生经费达 47.1 万元。九星村还出资组建多个文体团队，每年举办歌会、演讲会、知识竞赛、书画摄影展、“三德”（社会公德、职业道德、家庭美德）教育等大型系列集体活动，陶冶了九星人的情操，提高了九星人的素质，为“人人有素质”打下良好基础，同时，培育了“坚忍不拔、勤奋好学、自主创新、求强务实”的九星精神。

二、九星村主动城市化的主要经验

九星村成功演绎了一条以主动城市化实现“强村富民”目标的发展道路，其成功经验可以归纳为以下几方面。

（一）勇于探索主动城市化发展之路

在城市化进程中，九星村主要领导人通过对发展环境的判断、认知与思考，通过对被动城市化的教训、本村产业发展定位以及维护农民长远利益的分析，以农民是农村城市化主体为理念和“发展是硬道理，硬发展也是道理”为行动逻辑，通过不断宣传、商讨与分析，使之成为全村的发展共识，从而催生挑战困难、主动求变、实现飞跃发展的主动城市化的实践形态。因此，主动城市化是农民主动迎合融入城市化潮流，实现农村经济社会形态转型的思想行为和发展模式，是九星人的成功创造，是对当代农村城市化的重要贡献。

世界城市化的历史表明，城市化就是在工业化的基础上，城市的功能、区域、理念向农村延伸、覆盖、渗透的社会现象，也是农村经济社会形态不断消弭和融

人城市的过程。在这一过程中，农民既是城市化的受益者，同时又是利益的受损者。在我国现行的土地政策和征地制度情况下，城市化使农村的大量土地被征用和占用，村镇建制和集体经济组织被撤销，农民被动迁和失去土地，仍然是社会的弱势群体。九星村的干部群众正是在这样的大背景下，在关系自身命运的大转变中，主动求变、勇于创新，充分挖掘、发展、发挥把握与主宰自己命运的能力和水平，消除被动城市化"等、靠、要"带来的负面效应，在减轻政府和社会负担的同时，为自己进一步的开拓性发展探索出一条自主开发、自我积累、自觉适应的主动城市化道路。

九星村的主动城市化，不仅仅是经济发展模式的自我创新，而且包括社会事业、思想观念、管理体制、文化素质全方位的创新转轨。大量的调研证实，这种主动城市化来自三方面的选择：

一是基于对被动城市化教训比较后的选择。20 世纪 90 年代初，上海的城市化扩张带给九星村的直接结果是大量土地被征用，继之而起的是被安置征地农民纷纷下岗，由此，村民的生产、生活方式被强烈扭转——种田无地、就业无岗，这种被动城市化使九星人教训深刻。九星人有一警句式的实践心得：被动城市化只能解决农民的温饱问题，不能带来小康；主动城市化可以利用城市化机遇，改革创新，强村富民，达到小康水平。吴恩福书记说，农民集体土地被征用开发后，农民高高兴兴当征地工，灰溜溜地当下岗工。农民缺乏文化技术，被安置后干的工作只能是"三多一少"，即门房值班的多、厨房打杂的多、扫地搞卫生的多和工资少。企业不景气，下岗的首先是征地工。因此，被动城市化是解决不了农民劳动就业、发展致富的根本问题的。

二是基于对区域优势和产业效益比较后的选择。随着上海市区的不断扩展、基础设施的不断完善，环西二大道、漕宝路、顾戴路等主要交通干道穿村、傍村而过，使九星村区位优势日渐凸显，土地升值迅猛，高效利用土地已成为可能。他们总结了发展农业的劣势和发展村办工业的教训，面对汹涌而来的城市化浪潮，主动选择了"退一、调二、进三"产业发展目标。用吴恩福书记的话来说，就是选择一条适合自己发展的路子。

三是基于对维护农民长远利益分析比较后的选择。通过对周边农村及全国农村被动城市化现实的认识以及对自身经历的反思，九星人认真思考了如下两个问题：在农村城市化进程中，如何保持村集体经济可持续发展下去？如何保证村民未来的富裕和幸福？大量事实证明，土地被征用，资源被一次性买断，集体经济无法可持续发展，农民子子孙孙断了财路。正是出于对上述问题的焦虑与思考，九星村人逐步走上了保护集体土地，并充分利用现有土地以"市场兴村"的主动城市化发展道路。

（二）找准适合本村发展的产业定位

九星人根据上海市委、市政府关于市区“三二一”、郊区“二三一”的产业发展方针，在主动城市化进程中审时度势，找准适合本村发展的产业定位，实施“市场兴村”开发战略，并且按照市场经济规律，实行自我积累、自我发展、自我完善，使主动城市化的理念变为现实。

在上海近郊的众多城郊村中，不乏有许多村搞过不同类型的市场，有不少市场在激烈的竞争中被淘汰，而九星市场却独领风骚，十年创业路，步步为“盈”，其奥秘在于：他们找准了九星综合市场为中低层消费者服务的产业定位，同时按照市场经济规律，实行低成本、滚动式、可持续发展战略。

市场初创期，租金低，平均每天 0.5～0.6 元/平方米，低成本吸引了大批经商客户，低成本又使商品价格形成盆地，据统计，九星市场的同类商品比其他市场的价格平均要低 10%左右。用九星人的话来说，这叫市场让利于经商户、经商户让利于消费者，形成互惠互利的良性循环机制。九星市场创办十年多来，年年红红火火，天天车水马龙，5 400 多家经商户、20 000 多名外来务工人员安营扎寨，乐做新九星人。2008 年，在国际金融海啸袭来时，九星市场通过实施优惠政策，提高服务质量，不仅稳住了经商户，而且实现了“五增”，即增收入、增岗位、增税收、增薪金、增福利。全年实现村可支配收入 5.65 亿元，净利润 2.26 亿元，净资产达到 11.4 亿元，上缴税收 1.78 亿元，劳均收入 4.3 万元，社会福利公共事业支出 1 803 万元，同比 1998 年分别增长近 20 倍、13 倍、20 倍、16 倍、2.4 倍和 37 倍。

在低成本开发的同时，九星市场还实行“以市场养市场”、滚动式开发战略。吴恩福书记将农业的种植理论演绎成市场开发的“种砖头理论”，形成市场梯度滚动发展模式。十年多来，九星市场经过了三次大的滚动开发：第一次，1994 年，开发“三场一街”，即停车场、养鸭场、农贸市场、虹莘路商业一条街，为建设市场村打下了基础；第二次，1997 年，“调二进三”，即把村办企业厂房改为商铺，形成了星东路商业一条街，成为九星综合市场的雏形；第三次，2000 年，全面开发，即在所有 1 307 亩土地上改造和兴建了建筑面积达 70 多万平方米的九星大型综合市场，出现了铺天盖地门面房，有街无处不经商的繁荣景象。

（三）构建农民长效保障机制

村是集体经济的根，土地是农民的命根子。九星村的主动城市化，冲破了当前某些不合理的制度和政策的束缚，创新了农村集体土地开发利用机制，同时通过深化村级集体经济产权制度改革，建立了按份共有的新型集体经济组织，构建了农民长效保障机制，弥补了被动城市化的制度缺陷，实现了农民共享城市化的

成果。

九星村在城市化进程中有两条重要经验：一是在大部分土地被征用的情况下坚持不撤村，用所剩的1307亩土地开发市场，壮大集体经济；二是通过股份制改革，集体资产量化到人，建立新型的村级股份制经济组织，从而形成有别于征地补偿的、可持续的强村富民保障机制。

按照上海市农委和闵行区政府关于村级集体经济产权制度改革的要求，九星村被列为试点单位，于2003年启动改制。在改制中，村公益性资产和土地不作量化，在经营性资产量化中，设立集体股40%、人头股和劳力股52%，风险责任股8%，做到"保证国家的、留足集体的、剩下个人的"。经过2005年和2009年两次改制，实现了4亿多经营性资产的股份量化，无论是已经征地进镇的村民还是户籍在队的村民，都成为九星村的股民。新型的村级股份合作制组织，为村民建立了长效保障机制，九星村村民成为拥有"股金、薪金、租金、保障金"的新型农民。

（四）建立高效、务实、民主的管理体系

加强党组织建设，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，在党组织的统一领导下，建立高效务实、公正公平、规范有序的管理体系，是九星村引领主动城市化的重要保证。

群雁高飞头雁领。九星村是一个比较庞大的市场村，人员多、事情杂、管理难度较大。以吴恩福书记为首的村集体领导班子统一思想、工作积极，拥有创新的理念和拼搏的精神，善于科学管理，志于无私奉献，面对城市化浪潮的不断推进，坚持"发展是硬道理"的思想，指引全村村民大胆改革创新，在困境中寻找新的出路，确立了"市场兴村"的发展思路，不断提高九星村的经济社会效益。2007年10月成立的九星市场党委，下设9个支部，共有流动党员266名。2008年12月，经闵行区委批准，九星村党支部升格为九星村党委，下设6个党支部，共有党员144名。吴恩福任村、市场党委书记，进一步增强了班子的领导力，提升了党组织的功能。

九星村党委根据建设社会主义新农村的要求，不断健全和完善民主决策、民主管理和民主监督机制。坚持"集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定"十六字方针，组织开展党务和政务工作。重大事项决策按照发放讨论稿、充分征求意见、最后表决通过的程序，规范决策过程。建立村民代表和股东代表交互参与对方会议制度，严格执行代表会议决定。村建立了"五本台账"，即资产台账、土地台账、综治台账、社事台账和动迁台账，加强村级经济和事务管理。为加强项目建设和资金管理，创立了"五堂会审"制——村干部、财务、质监、验收、结算人员

共同参与，极大地增强了市场管理工作的透明度。为了不断规范和完善市场化的运作机制，每年修订编写涵盖方方面面的上海九星综合市场规范管理工作手册，提出2010年要通过ISO9001:2008国际标准化质量管理认证，成为九星市场走向新阶段的重要标志。

市场党委以改革的精神加强"两新"组织建设，并为市场建设提供全方位的服务。为方便外来经商者的生活与工作，市场设立了上海市郊第一家驻村邮政所、闵行区第一家小额贷款公司、第一支村属正规消防队，以及闵行区第一家市场工会，医院、学校、菜场、饭店、结算中心和娱乐场所都坐落在附近。《九星报》和九星网分别设立了党建专栏，及时报道市场党建动态，积极宣传党的路线方针和政策以及上级一系列会议精神。在各级党组织的坚强领导下，质量管理网、消费者投诉网、综合治理网等十多张行之有效的管理服务网络不断增强管理功能，拓宽服务领域，更好地服务党员、服务市场、服务群众，使广大党员、群众、经营者和消费者在市场党建和市场发展中得到实惠。

(五) 以强烈的社会责任追求新的发展目标

九星村在主动城市化进程中之所以取得持续、快速的发展，是因为居功不自傲，不满足于已经取得的成绩，以先富带后富、实现共同富裕的博大胸怀，不断追求新的发展目标。多年来，九星村资助教育事业累计达5 000多万元；为带动经济薄弱村实现共同富裕，九星村主动与闵行区浦江镇三个村(勤俭村、叶凌村、汇南村)开展帮困结对活动，通过"一送、一结、一享、一问增交流"活动，具体践行自己的社会责任。同时，投入近600万元，成立了股份公司，开发外来人口集聚点等优质项目，为三个村的3 296名村民每人送上1 600元股金，帮助结对村走上可持续发展之路。九星村每年出资150万元，现已连续两年资助山东"乐义果蔬技术发展计划培训"项目；捐助70万元帮助江西革命老区援建两所希望小学；捐助100万元为江西吉安县援建饮水工程；连续4年，每年出资27万元扶持中国农促会在九星成立"博士实践基地"；2008年向汶川大地震灾区捐款近300万元；出资支持区妇联、工会、民政局等社会公益事业项目30万元。同时，动员、发动党员群众积极参加献爱心、救灾募捐和缴纳"特殊党费"活动，为台湾水灾紧急捐款，积极参与闵行区关心老人、贫困家庭和妇女的慈善事业等活动。

2009年，九星村党委书记吴恩福荣获全国"公益之星"荣誉称号，这既是给予其本人对社会贡献的肯定与褒扬，也是对九星村整体的肯定与褒扬。九星村主动践行先富带后富的共富模式，一方面承担起自己的社会责任，积极参与社会公益事业，实现共同富裕；另一方面也为自己找到新的发展点，形成了责任激励机制，促进了自身的进一步发展。

三、九星模式的价值及完善发展的政策建议

(一) 九星模式的价值

与政府推行、农民被动适应的城市化模式相比较，九星村主动城市化模式具有独特的价值和意义。

(1) 探索出一条农民自主发展、自我服务、共同致富的小康社会建设道路。一方面充分展示了新时代农民在关系自身命运的大转变中主动求变、勇于创新的主人翁精神，也展示了农民对自己命运把握的能力和水平，为党和政府制定农村政策提供了很好的实践素材；另一方面，通过自我消化城市化的发展成本，在减轻政府和社会负担的同时，为后来者提供了可资借鉴的成功模式。

(2) 探索出一条去弱势化的自强道路。被征地农民的"三失"问题——失地、失业、失保障，一直是城市化进程中挥之不去的社会难题，也是近几年农民上访事件频发的主要原因。九星村坚持集体建设用地自主开发、农民带股进城的主动城市化模式，不但解决了农民当下的生活问题，也解决了农民的就业问题，同时为农民未来提供了稳定的、高水平的收入保障，既解决了失地农民弱势化问题，也解决了长期存在的城乡差别问题，创新出一条破解城乡二元结构坚冰的可靠路径。

(3) 优化了基层民众同党和政府的关系，促进了基层社会的和谐与稳定。"三失"问题不仅诱发了被征地农民弱势化倾向，也激化了基层社会与政府的矛盾，导致农民对政府有怨言和对党的领导的离心倾向。主动城市化的经济社会效益让农民倍加珍惜当下的生活，倍加企求社会的和谐与稳定，进而坚定了对党的农村政策和改革开放大业的理解与支持，造就了市场经济时期新型的党群关系和鱼水情结。

(4) 培育起农民的社会责任意识。责任缺失已经成为我国社会转型期的一个严峻话题，也是市场经济对我们发起的严峻挑战，如何破解这个转型期问题，是一个亟待研究的难题。九星村主动城市化的一个重要收获是培育起他们的社会责任意识和行动。致富后的结对帮困行动，各种各样的救助、捐款活动，一方面是对"先富带后富"政策的践行，同时也激发并培育起全社会的责任意识。在责任缺失成为转型问题的背景下，九星村主动城市化的这一收获，意义重大。

(二) 发展目标和政策建议

当前，我国正进入现代化建设的重要转型阶段。党的十七届三中全会决定指出："我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力破除城乡二元结构、形成

城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。"上海正按照中央的要求，加快建设"四个中心"，努力走在全国前列。在"十二五"或更长一段时期内，上海城市化的步伐将进一步加快，郊区对于上海建设"四个中心"和国际化大都市具有举足轻重的作用。作为地处上海外环线之内，在上海和全国具有重要影响的九星村和九星市场，必须在新的形势下提出新的发展目标。根据课题组调研，九星村的近期和中期发展目标建议如下：

（1）按照上海市商委现代服务业规划要求，把九星市场打造成上海西南现代化的商业中心。近期要全面提升市场能级，优化交通、物流、金融等公共服务，分区改造市场形态，向空间发展，建造楼宇式的商贸大厦，强化主销产品的产业链，以综合求繁荣，以特色求品牌，以质量求信誉，做大做强九星市场。通过升级改造，争取十年内效益翻三番，形成规范高效、符合国际惯例的现代化市场。

（2）以长三角为重心，兼顾国内外市场，建成规模量大、辐射集聚度高的新兴"经济走廊"型的国际采购中心。一方面，在上海建设"四个中心"的经济格局中，九星村应继续定位于满足中低层消费市场的需求，进一步凸显商业集聚和品牌效应；另一方面，依托长三角大交通、大物流区域一体化的有利条件，进一步推动九星村现代服务业的大发展，把九星市场改造成为以物流为主，其他商业配套、功能齐全、景观繁华、以长三角为辐射服务重心的现代化商业新城和国际采购中心。

（3）继续推进主动城市化战略，夯实"强村富民"长效机制，建成现代商业航母。按照"提内、拓外、强功能"的发展战略，主动接轨上海大虹桥战略和城乡统筹发展战略，努力建设成为集餐饮、娱乐、酒店、楼宇、居住、展会、物流为一体，生态型、环保型、节约型、智能型兼顾的，信息化、现代化、规模化的商贸航母。创建"经营业绩良好、市场信誉度高、管理运作规范、发展前景广阔"的一流市场，争取成为上市公司。

然而，要实现以上目标，九星村面临着三大制约：

一是古美地区规划的制约。根据规划，现存的九星市场主要被规划为古美地区配套绿地。按照该规划要求，九星市场的经营性用地面积从原来的 1 307 亩减到 460 亩，只占现状的 35.2%；其余 847 亩土地分别被用于绿化用地和居民动迁基地。这个规划方案将迫使九星市场萎缩，妨碍九星市场实施改造和做大做强的目标实现。

二是集体土地使用制度的制约。九星市场现有的土地性质属集体建设用地。九星市场要进一步发展，必须变更土地性质并实行"招、拍、挂"。这对九星村来说，是个可望而不可求的愿望。

三是现有市场业态及管理的制约。目前，九星市场业态不完整，规模不够，

档次较低。但要调整市场业态，发展衍生产业，受到现行规划、土地使用制度的严重制约。同时，目前市场的管理机构、管理方式、管理体制与市场现代化的要求还有较大的差距，尤其是改善市场交通急需政府扶持。

基于以上分析，我们认为，九星村主动城市化发展模式能够继续推进下去，做大做强九星市场，不仅是 4 400 多个村民、5 472 家市场经营户、20 000 多名市场外来务工人员的利益所在，而且也是广大消费者和关心九星村发展的各级领导及社会各界人士的愿望，因此需要得到政策的允许与政府的支持。为此建议：

（1）要充分肯定九星村"强村富民"的探索机制，合理确定九星村的发展方向。九星村经过十多年艰苦探索，走出了一条以市场为核心的"强村富民"道路，村级集体经济不断发展壮大，率先建立起农民增收和社会保障的长效机制，成为推动农村改革的典型，并先后荣获多项殊荣。因此，应在肯定"坚忍不拔、勤奋好学、自主创新、求强务实"的九星精神的同时，肯定九星村"强村富民"的主动城市化探索机制，各级政府应为九星市场的完善、提升、转型给予政策支持。依据上海市的整体发展规划，结合九星村发展实际，对九星村未来的发展给予合理定位，既能保证上海的整体发展利益，也能保证和挖掘九星村已有的发展成果和发展潜力，是促进九星村长远发展的根本。

（2）调整完善古美地区的绿地规划。绿地规划应体现"以人为本"的真正内涵，实现绿地空间功能与人性化的有机统一。人是绿地的建设享用主体，城市绿地既需要满足人的心理需求和生理需求，也需要满足人的生存需求和发展需求，不能仅仅追求"以人为本"的形式，而缺乏"以人为本"的真正内涵。要通过科学合理的规划布局，明确功能，尊重相关利益主体，实现绿地空间功能与人性化的有机统一。因此，现有古美地区配套绿化应该"以人为本"，贴近社区，贴近居民，不能无视九星市场既成的事实。要求经营性用地面积只有 1 307 亩的九星市场，划出 600 余亩改作绿化用地，其代价之沉重、后果之大，是难以想象的。九星市场的调整不仅仅是市场摊位问题，其本质是"三农"问题，是城市化进程中如何尊重农民的首创精神，维护农村集体经济组织和农民根本利益的重大问题。要按照党的十七届三中全会决定精神，尊重、鼓励并支持九星市场做大做强。规划部门及政府相关职能部门应正视九星村的发展成就和发展要求，"局部微调"古美地区控制性详规，确保九星市场的生存和发展。

（3）尊重保护九星村集体土地使用权。九星市场现在的经营用地，都是以村集体建设用地名义办过手续的。根据要求：九星市场实施改造必须取得土地使用权，把现有的集体建设用地变更为国有土地，并经过"招、拍、挂"程序，而且需要把建筑物拆除、净地出让，这样将严重影响九星市场的集聚效应和经济效

益。建议按照市政府最近出台的关于农村集体建设用地流转的有关政策，将九星村纳入试点范围，允许九星村集体土地继续自主改造、深度开发。在试行集体土地和国有土地"同地、同价、同权"的过程中，发挥九星村既有的优势和影响力，促进上海城市化发展的良性运行和平稳发展。

（4）把九星市场纳入上海大虹桥国际商贸中心，并给予配套优惠政策。要充分利用九星市场的发展优势，把九星市场纳入上海大虹桥国际商贸中心，成为大虹桥现代物流的配套基地，带动大物流、形成大产业，为推动大虹桥上海国际商贸中心的建设提供有力支撑。为此，要在规划、土地、税收、金融等方面给予配套优惠政策，从而培育好、发展好"九星村"和"九星市场"这个品牌，为上海加快建设"四个中心"作出新的贡献。

四、九星市场调查问卷结果分析报告

（一）问卷调查方法说明

按照课题时间安排，我们课题小组召开多次会议并研究决定，制定适合九星市场特点的调查问卷。课题组 10 人全员参与，深入九星市场开展调查。本次调研的部分问卷委托九星村发放，另一部分问卷由课题组自己深入市场发放。

调查时间：2009 年 12 月。

调查对象：九星市场各种人群，调查主要涉及村民、业主、老年人、消费者、消防、保安、餐饮、清洁人员 8 个方面。

我们共发放问卷 315 份，收回问卷 308 份，有效答卷 308 份。其中，村民 100 份，业主 100 份（收回 93 份），消费者 30 份，老年人 34 份，保安人员 20 份，清洁人员 11 份，餐饮人员 10 份，消防人员 10 份。

问卷形式：不记名，单选和多选。

统计方式：SPSS 统计分析软件。

（二）各个群体调查问卷结果分析

1. 村民调查问卷分析

该群体共发放问卷 100 份，回收 100 份，有效问卷 100 份。通过调查发现，还是有近半数的人身份是农民，但都在管理部门工作，以工资收入为主，而不是农业收入，还有分红，这两者占了收入的大部分；工业、商业和其他收入三者差不多，收入都较少。

在闲暇时间的安排方面，37％的九星村民找人下棋、打牌，25％的人利用闲

暇时间看书学习，20%的人看电视，10%上网，其余的参加集体活动或其他活动，九星村民的生活质量比一般的农村要高出很多。

九星村民的邻居大多是同村村民，主要还是以上海本地人为主。54%的邻居是同村村民，17%的邻居是七宝镇的居民，17%的邻居是非七宝镇的上海市民，12%的邻居是外来打工者。

九星村民对住房区位的选择以九星村和七宝镇区为主要对象，选择到闵行区中心和市中心的人并不多。人们对九星的生活很满意，不愿离开九星，分别有51%和38%的人选择在九星村和七宝镇区买房居住。

在家电拥有方面，80%以上的九星村民都拥有冰箱、空调、彩电、洗衣机、电脑这些家电产品，此外，51%的村民还拥有数码相机。由此看出，九星村的物质生活质量已经很高。

拥有的交通工具方面，66%的九星村民拥有电动车，20%的人拥有私家车，另外一部分拥有摩托车、货运车等。经济富强了，生活富裕了，交通工具也先进了。

74%的村民参加的社会组织是工会，17%的人加入了娱乐性质的俱乐部，另外有12%的人参加志愿者组织，只有3%的人加入行业协会。此外，有60%左右的人希望外出旅游，从中可以看出，九星村民对国内旅游和国外旅游的期望还是很高的，很想出去走一走，看一看，这可能与他们一周工作5天，周六加班，没有闲暇时间有一定的关系。另外有一部分人，希望参加职业培训和公益活动。

在村民的100条建议中，关于要求提高村民福利待遇的有20条，占到20%，如：保洁部门一年如一日的工作，希望提高待遇；关于九星村交通卫生问题的建议有11条，如：希望九星村的车辆管理能有所提高，不要一天到晚车辆不通；关于九星村就业的建议有12条；关于九星村未来发展的建议有15条；关于九星村宅基地拆迁的建议有6条。

2. 业主调查问卷分析

本次在上海市九星市场针对市场内业主展开的问卷调查，总共发放问卷100份，有效回收93份，有效回收率为93%。这次调查的93人中，男性61人，女性32人(男女比例接近2∶1)，符合数据统计的要求。

这些被调查者分别来自11个省，其中最多的还是来自长三角地区，浙江、江苏和安徽的比重达到63.4%。在我们所回收到的93份有效问卷中，业主分布在浙江、江苏、安徽、福建、江西、上海、湖南、广东、河南、四川、湖北等地，业主的年龄大多分布在25～45岁，这部分人群占所有人群比例的77.5%。

来九星市场经营时间方面，来九星1～2年时间的业主只有10位，占总人数的10.8%，但是其中开店时间超过5年以上的超过了65%，可见很多业主在

2003 年之前都已经来到九星市场，他们是和九星市场共同成长的，见证了九星的成功。

由于大部分的被调查业主已经来九星市场经营超过了 5 年，因此，我们也对业主们当初选择来九星经营的原因进行了分析，我们发现九星市场规模大(31%)、人气旺(30%)成为了大部分经营者当初选择来九星经营的动因。因此在后期的发展过程中，九星村如何扩大自己的规模和更好地吸引人气应成为市场管理者和决策者们的一大重要议题。

在九星市场内，业主经营的产品覆盖了五金、陶瓷、灯饰、石材等各方面的建筑材料。业主们的产品来自全国各个省份，其中，上海、浙江、江苏、广东四地成为了业主进货的主要货源地。而这些业主(这部分占 74%)主要是从一级厂商处进货，这样就充分保证了业主们的利润空间不会被一级经销商剥夺。

本次调查，我们从业主的角度对九星市场的卫生、消防、治安、交通等四个方面进行，结果显示，业主对九星市场的卫生、消防、治安方面还是比较满意，有超过一半(卫生方面 72%，消防方面 74%，治安方面 59%)的人表示对这三个部分感到满意。但遗憾的是大部分业主(59%)对九星市场的交通情况表示了不满。由于以前九星的规划没有考虑到未来的发展情况，现有道路很窄，根本不能满足日常的进货出货，其中就有业主表示早上 8 点之后大货车就已经不能进九星市场了，可见其交通情况实在不容乐观。

3. 消费者调查问卷分析

为了了解顾客对九星市场的满意度，我们对九星市场的 12 个管理区都随机选取样本，发放问卷，进行调查。本次调查共发放问卷 30 份，回收问卷 30 份，其中有效问卷 30 份，回收率 100%。以下是对本次问卷进行的数据统计及分析。

通过调查发现，来九星购物的顾客大部分是企事业单位职员，占到了 60%。而据我们了解，来九星的大部分是企业人员，来九星的目的主要是批量采购。

对调查对象每月光顾次数的情况调查中，有 60%的人在一个月内经常来，还有 13.3%的人一个月来 2～5 次，这也体现了九星市场的顾客群很稳定。

顾客大多是通过家人或朋友介绍了解九星市场，占到了调查总人数的 53.33%。在跟顾客的接触中，我们了解到部分顾客因生活在九星市场附近，所以经常来九星。在问卷中我们设计了“经由网络了解九星”的选项，但是无人选，虽然开办了“九星网”，但是浏览的顾客却不多，浏览九星网的人数占 20%，没有浏览过九星网的人数占 80%，所以，九星市场要扩大知名度，还要继续完善九星网，开发潜在的顾客。

商品质量方面，只有 6.67%的人认为九星市场的商品质量较差，所以总体来说，九星市场的产品质量还是信得过的，这也是吸引顾客的一大优势。

认为九星市场的商品价格不合理的顾客没有，有 56.67%的顾客对商品价格满意。我们了解到，九星市场商品价格低廉是吸引大批顾客的优势之一，在以后的发展过程中，要继续保持这种优势。

服务态度方面，只有 7%的顾客认为九星市场营业员的服务态度较差。在与顾客的接触中了解到，有一部分营业员的态度确实不好，没有做到顾客至上，而是追求利益至上。所以，九星市场的营业员服务水平还有待提高。只有提高了服务质量，也就提升了九星的形象。

46.7%的顾客认为九星市场的交通状况较差，市场内部车辆乱停放现象严重，造成车辆拥堵，顾客对改善交通的呼声很高。道路不畅将成为制约九星发展的一个瓶颈，所以在未来的发展中，九星要致力于改善交通。

4. 老年人调查问卷分析

为了客观地了解九星村老年人的社会保障状况，更好地满足老年人的各方面需求，我们特对九星村老年人进行了问卷调查。问卷总共发放了 34 份，回收问卷 34 份，有效问卷 34 份，其中回收率和有效率均为 100%，以下为本次调查问卷的分析结果。

调查对象中，男性 18 人，女性 16 人，比例接近 1∶1；有配偶的 30 人，单身的 4 人；年龄分布大多在 60～64 岁。

居住方式方面，在本次调查中，因为调查对象婚姻状况中有配偶者占多数，因而与配偶共同居住者占到 44%，而与子女共同生活的也占到 53%，凸显了中国家庭的特点。

从调查结果中可以看出，养老金几乎是每个老年人的收入来源之一(94%)，同时可以反映出九星村的特色之一就是九星村实现了人人有股份，从村民变成股民，因而股金分红也成为了老年人除了养老金之外的另一层保障。

从调查结果中可以看出，73%的九星村老年人的收入在 500～1 500 元。

从调查结果来看，老年人认为自己处于困难情况时会得到子女和配偶的帮助更多，分别占到 85%和 76%，对于政府的期待很低，对村委会的期待相对更高一级政府来说稍高一些。这也与现时中国主要是家庭养老的模式相统一。

从调查结果可以看出，参加养老保险和医疗保险是老年人保障自己生活的首要选择，其次便是靠子女养老以及储蓄养老和靠自己的土地或房屋养老。由此也可以看出，随着我国社会保险的逐步完善，老人对于社会保险的承认度和接受度越来越大。同时，靠子女养老仍旧是现在老人的主要选择，但这一趋势将会随着我国社会保障制度的逐渐完善和保险金的逐渐增加，以及独生子女要承担日益增加的养老压力而有所改变。

有将近半数的人对养老保险以后是否能够保证自己将来的养老问题而持说

不清楚的态度，有 21%的人认为是不可能的。笔者认为这是因为养老保险金过低的原因导致的，尤其是在上海这样的物价高涨的城市，养老保险金相对来说就很低了。

有 85%的老人选择了亲情是最大的需求，此外，衣食供应和医疗护理作为基本生存需求也为老年人所必需，除此之外，有助于提高老年人精神文明生活的文化体育娱乐活动所占的比重也较大。

九星村为老年人提供了相对较多的社会福利，包括会去探望一些孤寡老人，修建了老年人活动中心，建立图书馆和社区学校，让老年人寓教于乐，同时还提供牛奶、外出旅游、免费体检等社会福利以及发放养老补贴。但从前面的调查来看，养老补贴的力度也不是很大，同时，对于老年人来说，身体状况需要格外受到重视，因而应该扩大免费体检的覆盖面。

5. 保安人员调查问卷分析

本次在上海市九星市场针对市场保安从业人员的问卷调查，总共发放问卷 20 份，有效回收 20 份，有效回收率为 100%。

九星市场的保安年龄大部分集中于 25～34 岁，这部分人群占所有保安人群比例的 60%，还有较少部分保安从业人员年龄在 35 岁以上。

调查统计结果显示，九星市场的保安人员，农村与城镇户籍各占 50%。

九星市场保安人员的文化程度分布较为分散。接受过高中教育的占到 60%，初中及以下的占 10%，中专、技校、大专及以上等教育形式的人数，较为平均。

工作时间方面，75%的保安人员工作时间在平均每天 8～10 小时。另外，调查数据表明，九星市场对于保安的每周工作时间作出了统一规定，即每周的工作时间为六天半。

收入方面，调查表明，九星市场保安从业人员工资收入较为集中地分布在 1 500～2 000 元。分布在这一区间的人数占总人数的 90%，其余 10%的受调查者表示他们的收入在 2 000 元以上。

调查结果显示，保安人员在九星市场的工作内容较为繁杂，每人都涉及至少一项以上的工作内容。其中受调查者的 90%表示外来人员及车辆进出登记属于他们的工作内容。这一方面表明了九星市场的发展繁荣；另一方面，九星市场保安人员与交通警察的职责权限如何划分，工作上如何协调配合，是值得我们在进一步调查中深入研究和思考的问题。

统计结果表明，100%的保安人员认为，九星市场的交通状况存在较大问题，全部受调查者都指出了交通混乱的问题。这是一个值得九星市场管理人员重视的问题。

调查结果表明，保安人员在医疗保障方面享受到了较好的待遇。全部的受调查者都表示，伤病医疗费用可以通过一定的方式，在一定的程度上得到解决。

6. 消防人员调查问卷分析

本次针对上海市九星市场消防从业人员的问卷调查，总共发放问卷 10 份，有效回收 10 份，有效回收率为 100%。

九星市场消防从业人员，20～24 岁的占受调查者总人数的 70%，20 岁以下的占受调查者总人数的 30%。调查结果显示，九星市场消防从业人员均为男性，来自农村，而且都未婚。

受调查者中，50%从事消防行业 1～3 年，40%从事消防行业 1 年以下，10%从事消防行业 3～5 年。50%的消防行业从业人员为高中文化程度，40%的是中专文化程度，其余 10%是初中及以下文化程度。

全部的消防行业的受调查者的工资集中在 1 000～1 500 元这一区间。调查结果显示，40%的受调查者在九星市场工作、居住时间不足半年，另有 40%的受调查者在九星市场工作、居住时间在 0.5～2 年，其余 20%的受调查者在九星市场工作、居住时间在 2～5 年。

所有接受问卷调查的九星市场消防从业人员对九星市场目前的消防工作评价表示出肯定的态度。此外，受调查者全部认为群众消防安全意识较低是九星市场目前的消防工作存在的主要问题。

全部受调查者对九星市场目前的发展状况表示满意。70%的受调查者表示，愿意中长期内继续从事本行业并在本行业中寻找发展的机会，20%的受调查者表示准备从事与消防非相关的行业，其余 10%的调查者表示准备寻找机会深造学习。

7. 餐饮人员调查问卷分析

本次针对上海市九星市场餐饮从业人员的问卷调查，总共发放问卷 10 份，有效回收 10 份，有效回收率为 100%。

调查结果显示，餐饮从业人员的年龄大多集中在 25 岁以上，共计有 90%以上的受调查者表示自己的年龄在 25 岁以上，其中女性比例为 50%，男性比例也为 50%。

九星市场的餐饮从业人员从事餐饮行业时间分布较为集中，70%的受调查者选择了 1～3 年这一区间段。这些人员大多来自农村，受调查者中的 80%表示自己是农村户籍。

九星市场餐饮行业从业人员的文化程度普遍较低，70%的受调查者为初中及以下文化程度，餐饮行业从业人员每天的工作时间较长，90%的受调查者表示自己每天的平均工作时间达到 10 小时以上，有 90%的受调查者表示每周需工

作 7 天，这可能是导致餐饮行业从业人员对于九星市场餐饮行业的工作环境满意度较低的原因之一。

50%的受调查者表示月工资在 800～1 000 元，40%的受调查者表示月工资在 1 000～1 500 元，其余的受调查者表示月工资在 1 500～2 000 元。

调查结果表明，餐饮业政策法规与标准建设相对落后是目前九星市场餐饮行业发展存在的主要问题。70%的被调查者做出了这样的判断，对九星市场餐饮行业的工作环境满意程度较低，这一问题应引起管理者的重视。

70%的受调查者认为，九星市场的管理一般，这说明九星市场在市场管理方面存在较大的问题，这应该引起我们的重视。

8. 清洁人员调查问卷分析

本次针对上海市九星市场清洁人员的问卷调查，总共发放问卷 11 份，有效回收 11 份，有效回收率为 100%。

统计结果显示，九星市场清洁人员年龄集中在 35 岁以上，81.8%的受调查者的年龄大于 35 岁。其中 54.5%的从业人员为女性，其余为男性。九星市场清洁人员文化程度多为高中，占受调查者总人数的 63.6%。

调查结果显示，九星市场清洁人员户籍为农村的占从业总人员中的绝大多数，受调查中 72.7%的人表示自己是农村户籍。

工作时价方面，54.5%的清洁人员平均每天工作 8～10 小时，45.5%的受调查者在平均每天 8 小时以内。九星市场清洁人员每周工作 6 天、6 天半、7 天的受调查者分别占总人数的 36.4%、36.4%和 27.2%。

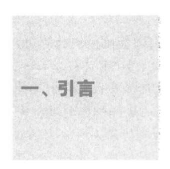
63.6%的受调查者表示，自己的工资为 1 000～1 500 元。72.7%的受调查者在医疗费用报销方面享受了较好的待遇。

调查结果表明，居民住宅区附近，饭店、餐馆附近是清洁工作量较大的地方，管理部门应重视这些地区的保洁工作，适当地增加这些地方清洁工作的人力、物力。

九星市场清洁人员对九星的环卫事业需要改进之处所提出的宝贵意见如下：村宅、市场的墙上到处乱贴广告纸；多做环境意识宣传，设立奖惩机制；对于村宅的出租门面的环境卫生应加强管理；减少马路上的水果摊；取消村宅六小作业；希望上级领导多督促各部门把环保意识落到实处；希望管理车辆的部门，告诉驾驶员垃圾不要随便乱扔；让商户履行好垃圾放桶内的职责；希望业主能从理解我们保洁员的角度，配合好把垃圾尽量桶装化；增添机械设备，减少人力劳动；在各主要路段设垃圾投放点。

第十九章　失地农民社会保障体系构建的路径分析[①]

——九星村“政府+集体经济”双重供给主体模式初探



一、引言

改革开放以来，我国经济蓬勃发展，城市化率不断提高，建设用地的需求量迅速增长，在土地总量不变的情况下，农用地的数量大规模减少，导致了失地农民群体的大规模增长。1987—2001年全国非农建设占用耕地3 394.6万亩，按人均耕地不足0.7亩计算，每征收1亩地约会造成1.4人失去土地(张海波、童星，2006)。由此计算，存在一个庞大的失地农民群体。在征地过程中，由于制度等结构性原因，失地农民往往成为弱势群体，其自身利益无法得到维护。[②] 21世纪我国推进现代化的任务之一是必须加速城市化率的增长，将城市人口和农村人口的比例由现在的状况完全“倒转”过来，即从3∶7转换为7∶3。这就意味着在2050年之前，每年要有1 000万以上的农村人口转化为城市人口。[③] 如此快速的城市化发展速度，使得农民离开土体实现向市民身份的转变将成为必然的选择。与此同时，失地农民的社会保障制度成为保障失地农民基本利益，实现其农民身份向居民身份过渡的根本保证。

失地农民的社会保障制度，是一个独立于城镇社会保障体系与农村社会保障体系之外的制度，目前各地还在不断地探索与完善之中，在这个过程中，最关键的一个问题就是失地农民社会保障的资金来源和供给主体问题。在城镇居民社会保障体系中，社保基金由政府、企业、个人三者负担，而在失地农民的社会保障资金来源和供给主体中，除了政府、个人的力量外，谁能成为第三元的力量？本文主要结合上海市闵行区九星村的经验，对这一问题进行回答。

---

① 朱逸，纪晓岚，李文静：发表于《河南社会科学》，2010年9月。

② 莫佩华：《试论社区对失地农民市民化的影响》，载《消费导刊》2009年第9期。

③ 谷继建，傅巧玲，宋小琴，唐康斌：《失地农民农转非的社会保障制度建设研究》载《湖南农业科学》2009年第9期。

二、上海市失地农民社会保障的典型模式

在上海市，解决失地农民问题的主要着眼点是把失地农民的保障问题，纳入镇保范畴，通过开展镇保，解决失地农民的基本养老和医疗问题。2003年，上海市政府发布《上海市小城镇社会保险暂行办法》[沪府发(2003) 65号]，以及《上海市被征收农民集体所有土地农业人员就业和社会保障管理办法》[沪府发(2003) 66号]，对失地农民的养老、医疗和就业进行了规定。具体地说，对被征地农民，由征地责任单位一次性为被征地农民缴纳15年基本养老、医疗保险金，即加入镇保，并办理农民户籍“农转非”手续。[1] 小城镇保险的内容被概括为“25+X”模式，25%为缴纳养老、医疗、失业、生育和工伤保险费率，“X”则是补充养老、补充医疗和征地人员生活补贴等用途，可以起到改善生活的积极作用。而对其就业，则主要采取市场化就业、政府扶持和帮助的办法，即采取“落实保障、户籍转性、市场就业、政府帮助”的办法。《上海市被征收农民集体所有土地农业人员就业和社会保障管理办法》还规定，征地安置补偿费应当首先用于解决被征地人员的社会保障问题，被征地人员的安置费应首先用于缴纳规定的社会保险，这样可以保障失地农民年老后的生活和大病医疗，可以享受基本养老保险和医疗保险待遇，免除失地农民的后顾之忧，同时还在《上海市被征地农民集体所有土地农业人员就业和社会保障管理办法》中将原来的“谁用地、谁负责安置”的原则按照市场经济的要求，调整为“落实保障、市场就业”的新原则。

总的来看，整个上海市的失地农民的社会保障主要是以镇保为主，在这个过程中的保障主体主要是政府和征地单位，失地农民参加的主要是镇保，但是镇保和城保相比，缴费基数和缴费比例都要比城保低，当然享受到的保障水平也要低于城保。失地农民失去了土地的保障，工作也需要到市场去寻找，而已经变为城市居民身份的失地农民却难以享受到城市居民的保障待遇，最主要的原因就是保障资金的来源短缺和保障主体在保障能力上的不足。为充分保障失地农民的利益，在这一方面，上海市闵行区的九星村进行了积极有益的探索。

① 干经天，吴建英：《创新上海失地农民制度安排的基本思路》，载《上海农业学报》2006年第4期。

三、上海市闵行区九星村社会保障体系构建的调查与思考

（一）失地农民社会保障与集体经济共同发展的历程

对于失地农民来说，闵行区九星村的地理位置比较具有代表性，它位于上海市的城乡结合部。在建立九星建材市场之前，九星村主要还是以传统农业为主，农民的生活水平在当时的上海县属于比较差的，同时村里还背负着巨额的债务，社会保障工作没有得到有效的开展。但是随着农民的土地被征收、九星建材市场的逐步建立、楼宇经济的日渐成熟，集体经济得到了发展壮大，失地农民对于生存条件有了新的要求，社会保障逐步被失地农民所认识与了解。可以说，对于失地农民社会保障的制度安排，是伴随着城市化进程同步建立的。它并不是一个主动的过程，它是在出现大批失地农民后的补救性政策。九星村失地农民社会保障建立的过程，是我国失地农民社会保障制度逐步发展的一个缩影。同时，九星村集体经济的发展与失地农民社会保障的完善有着十分密切的关系。主要分为以下三个阶段：

1. 土地现金补偿阶段，失地农民缺乏社会保障意识

自 1985 年起，九星村就开始了征地工作，对于失地农民的补偿主要采取的还是现金形式，以户为单位，一户补偿 12 万元人民币，在当时万元户都很难见到，能一次补偿 12 万元现金，对于从事传统农业的农民而言是十分可观的收入，所以，当时失地农民还是很接受这个方案的。在这个阶段，我国城镇社会保障制度刚刚建立，农村的社会保障制度还是一片空白，在这个时期，由于受传统农业生产模式的影响，还是家庭化的生产，集体经济此时还没有建立，失地农民只能接受政府或征地单位的现金补偿。

2. “土地换就业”、“房屋补偿”阶段，社会保障初见端倪

进入 20 世纪 90 年代，随着九星村征地现象的增多，农民开始考虑征地后的保障问题，他们不仅关心现金的补偿，同时开始重视自己今后的住所、就业等问题，按照当时的补偿机制，按照每户家庭的人口数进行住宅面积补偿，起初按照 40 平方米/人计算，随后逐步增加到一户人家 4 口以上补偿 208 平方米住宅面积，或一户人家 4 口以下补偿 188 平方米住宅面积。不仅在住宅面积上有所补偿，同时国家还出台相关的规定，征地单位需要签订《国家建设包干协议》安置失地农民的就业问题，体现了征地过程中“谁征收，谁安置”原则。这一阶段，失地农民的社会保障意识有了进一步的提高，对于自己被征收的土地也有了新的定义，不再是以货币形式“出卖”土地，开始关注征地补偿机制对于自己今后生活保障的可持续性，此时，农民有了初步的社会保障需求。

九星村也在这一刻，开始筹办九星建材市场，建立起了集体经济，市场开始提供失地农民的就业机会，同时也开始对于失地农民提供部分社会福利，集体经济社会福利供给的意识得到了进一步强化，失地农民开始享受政府或征地单位、集体经济多元主体的支持。

3. 失地农民社会保障制度化阶段

进入21世纪以后，随着城市化进程的加快，各地的征地运动开始全面铺开，农民对于土地的征收有了新的考虑，以往传统的补偿已经不能满足他们的需求，此时则需要制定制度才能保证征地工作的有序推进。随着国家对于失地农民社会保障政策的陆续推出，上海也出台了《上海市小城镇社会保险暂行办法》(沪府发[2003]65号)和《上海市被征收农民集体所有土地农业人员就业和社会保障管理办法》(沪府发[2003]66号)等文件，建立了针对失地农民的"25+X"社会保障模式，也就在同一时期，闵行区失地农民参加小城镇保险的人数得到急剧的增长。九星村的失地农民开始有了参加城镇社会保障、小城镇社会保障、农保三种不同社会保障模式的选择。

集体经济开始越来越多的参与到社会福利供给中来，并在其中发挥着日益重要的角色。原先零散的社会福利供给，演变了制度化的规范，形成了长效机制，保证了失地农民的社会福利供给能得以有效的运行。

(二) 集体经济在失地农民社会保障构建中所凸显的作用

2003年，在上海市出台小城镇社会保险政策的同一时期，九星村所创建的九星市场也开始初具规模，集体经济更是得到了进一步的壮大，在这样的背景下，九星村的社会保障变得更为多元化。

1. 对于失地农民所采用的"政府+集体经济"社会保障供给模式

中国的社会保障体系分为社会福利、社会救助、社会保险三大块(郑功成，2005)，政府在社会保障的供给上是全方位的，三者都会有所涵盖，但是由于失地农民的数量迅速扩大，政府在资金、人力、执行上都出现了滞后，此时，集体经济开始承担起社会福利、社会救助供给的责任，对于政府的社会福利供给不足进行了有效的补充，实现了社会保障供给主体的多元化(见图19-1)。

2. 社会福利内容的多样化

九星村的集体经济组织与村委之间相互配合，针对失地农民制定了多项社会福利方面的政策，失地农民不仅能享受到国家给予的社会保障，同时还能享受到村级层面的社会福利，涉及村民的教育、养老保障、就业等多方面。现列举九星村部分福利政策如下：

(1) 教育支持。制定了《九星村成才青年学生奖励实施办法》，对于学生的

政府主体供给
社会保险
养老保险
医疗保险
失业保险
工伤保险
社会福利
老年人福利
妇幼、儿童福利
社会优抚
公共产品供给
社会救助
弱势群体救助
就业、教育支持
重大疾病救助
集体经济主体供给

图 19－1 “政府＋集体经济”双重供给主体社会保障模式

奖励分为三挡：对于就读专科的学生奖励 3 000 元/年；对于就读本科的学生奖励 6 000 元/年；对于就读研究生的学生奖励 10 000 元/年。该办法调动了村民子女学习的积极性，对于他们的学习起到了支持与保障作用，从中也可以看出九星村重视教育、注重人才的态度，对于村民起到了很好的引导作用。

（2）养老保障。制定有《退休人员补贴实施办法》，针对养老金的补贴，60～69 岁老人，每人每月补贴 600 元；70～79 岁老人，每人每月补贴 800 元；80 岁以上老人，每人每月补贴 1 000 元。在村内老人享受国家基本养老保障的基础上，进一步提高了他们的养老保障水平，实现了农民的“老有所养”。

（3）关注儿童的成长。制定《儿童节慰问金实施办法》，每年儿童节发放慰问金 500 元/人。九星村不仅对于老年人有所关心，而且对于年幼的儿童也有所关怀，在社会福利供给的对象上呈现出广覆盖特征。

（4）吸纳失地农民为市场工作人员，解决了失地农民的就业问题。自从九星村征地开始至 2002 年，九星市场总共安置失地农民就业人数为 1 903 人，保证了失地农民日常生活的收入来源。

（5）其他多形式的社会福利。主要覆盖了村民的日常生活，如由于“农改

居”，农民的住宅物业费增加，九星村给予每户居民提供每年 2 000 元的物业补贴，同时，还补贴每户居民每年 156 元的有线电视费用；每年夏天还提供每人每月 200 元的高温费用；对于村民丧葬，给予 2 000 元的丧葬费；村民的大病实施救助政策；同时还有其他包括老年人每年的旅游、各种节日的礼品发放等诸多不定期、不定形式的福利发放。

综观上述社会福利，从内容上更贴近村民的日常生活；从形式上体现货币、实物、服务①（毕云天，2009）三种不同供给形式。九星村的社会福利依靠丰富的内容、灵活的形式，覆盖了村民的大部分社会福利需求。

3. 失地农民出让土地换取社会保障的路径分析

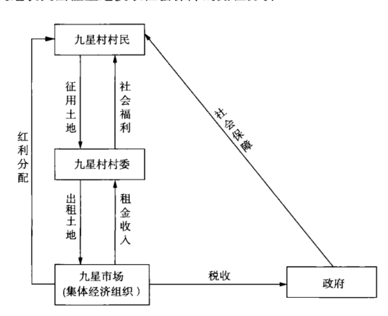


图 19-2 九星村失地农民“土地换保障”的行动路径

从图 19-2 提供的路径可以看到，失地农民获取保障的途径是出让土地，九星村的土地补偿模式还是以“土地换保障”为主。从社会保障供给主体来分析，九星村失地农民获得了两个层面的社会保障：首先，是政府的社会统筹层面，政府所提供的保障是全方位、多形式的保障，包括了社会保障构成的社会保险、社会救助、社会福利三大块；其次是村级层面，失地农民获得了社会福利方面的保障。

4. 九星村集体经济与失地农民社会福利的同步发展

自从九星市场建立以来，市场得到了长足的发展，成为华东地区首屈一指的

① 毕天云：《社会福利供给系统的要素分析》，载《云南师范大学学报》2009 第 41 卷第 5 期。

建材批发中心，带动了周边地区经济的快速发展。九星公司（九星市场）的收入和给予村民社会福利支出我们做了一个统计，具体如表 19－1 所示。

表 19－1　九星公司收入、利润、社会福利支出表　　（单位：元）

年份	收入总额	社会福利支出
2000 年	46 413 259	5 657 860.6
2005 年	331 280 363	8 066 697.3
2006 年	420 417 164	10 639 227.8
2007 年	527 679 477	12 622 619.1
总计	1 325 790 263	36 986 404.8

＊数据来源：闵行区九星村村委村志办公室。

基于以上数据，分析集体经济的发展与福利供给之间的相关性，以此来论证集体经济同时承担经济责任与社会责任之间是否会有冲突。选取集体经济收入总额与社会福利支出两组数据，利用 SPSS 进行相关性分析（见表 19－2）。

表 19－2　收入与社会福利支出之间的相关性分析

		收入总额	社会福利支出
收入总额	Pearson Correlation	1	0.982＊＊
	Sig. (2-tailed)		0.003
	N	5	5
社会福利支出	Pearson Correlation	0.982＊＊	1
	Sig. (2-tailed)	0.003	
	N	5	5

＊＊ Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Pearson 相关系数为 0.982，同时 p 值为 0.003，通过了显著性水平 $\alpha=0.01$ 的检验，这表明收入总额与福利支出相关性很强。从分析中可以看到，九星市场每年的收入、利润都有大幅度的提高，从对于失地农民社会福利支出来看，也同样得到了较大的增长，说明两者之间有着正向强相关关系。这意味着集体经济在寻求发展、追求企业利润的同时，依然能兼顾失地农民的利益，没有减少对于这部分群体的关注。集体经济并没有因为承担了部分社会责任、公共管理、服务职能而影响其自身的发展，这是集体经济组织所承担的经济发展责任与社会责任的综合体现，由此证明建立与发展集体经济，以此来保证村级社会福利资金来源，是切实可行的办法，在平衡经济责任与社会责任两者的利益时，不存在根本上的矛盾。

四、经验与启示

（一）“政府＋集体经济”双重供给主体的社会保障模式

九星村的“政府＋集体经济”社会保障模式是结合本村的实际情况，详细分析了国家对于集体经济的相关政策，明确了失地农民的现实需求之后逐步建立起来的，其本身也是一个摸索的过程，起初也只停留在现金的补偿上，随后逐步转变到对于失地农民的社会保障方面。这种制度的建立，打破了以往政府大包大揽的局面，是对当前政府社会保障供给的一种补充。社会保障有三个不同的层级，即最低保障、基本保障、补充保障，[①]为了最终实现补充保障的目标，故而引入了集体经济，福利主体逐步走向多元的支撑，作为市场力量代表的营利部门，成为了社会福利社会化的主要载体，在经费资助上提供了支持。[②] 这种政府、集体经济双重保障的模式，体现了不同社会保障供给主体的优势，即政府在社会保险上的统筹优势，集体经济则更能满足失地农民在社会福利方面的现实需求。政府统筹整体，集体经济补充部分，双重保障机制的建立，确保了失地农民社会保障的长效运行。

（二）集体经济是失地农民社会保障构建的重要动力源

目前，对于失地农民的各类社会保障制度，是城市化推进过程中的特殊安排，失地农民社会保障制度的发展方向应该是城乡一体化，而不是碎片化的存在。农民离开土地之后，造成了生活保障上的缺失、就业上的困难、资金的缺乏等诸多问题，在这种情况下，农民很难在短期内实现农民向市民身份的转变，他们需要一个强有力的主体来保障他们生活、工作的继续，这个主体需要能够提供资金、福利、就业等多方面的资源。面对庞大的失地农民群体，国家很难直接承担起这个主体责任，此时，发展与壮大集体经济则成为了失地农民寻求新的责任主体的必然选择。集体经济主体承担着资金支持、社会福利的供给、经济发展等多重责任。正是集体经济组织的存在，成为保证村级社会保障供给正常运转的基础。

（三）村级集体经济对于失地农民的凝聚性作用

城市化的过程，对于失地农民的冲击不仅仅体现在生活保障、就业、养老等

---

① 王国军：《社会保障：从二元到三维》，对外经济贸易大学出版社 2009 版。

② 田北海，钟涨宝：《社会福利社会化的价值理念——福利多元主义的一个四维分析框架》，载《探索与争鸣》2009 年第 8 期。

问题上，还体现在由于身份的改变而造成的生活习惯、意识上的改变。传统“熟人”社会的结构被打破，失地农民分散开来变成了居民，呈现出了“原子化”的特征，使得原本凝集力较强的传统社区，随着交往的减少，凝聚力逐步被削弱。

传统的农村社区建立在地缘、血缘的基础上，现今地缘的基础被打破了，那么必然需要有一种替代的新基础来保证社区凝聚力的维系。失地农民离开土地后，社会活动能力有所下降，随之造成了生活、工作上的困难，单靠个人、家庭的力量是很难应对的，此时，原社区中的成员成为了他们的主要依靠，这种依靠的实现，取决于社区凝聚力的强弱，发展集体经济则有利于这种凝聚力的强化，集体经济所能提供的社会福利功能则成为了原社区得以维系的新基础。集体经济不仅能够直接提供社会福利，同时还起到了强化社区凝聚力的作用，间接地促进了失地农民间的互助，这是失地农民实现自我保障的基本形式。

五、结语

城市化的推进必将使失地农民大军日益壮大，其就业、养老、医疗等方面的保障仅仅依靠政府解决，难以取得较圆满的效果，面对越来越复杂的失地农民社会保障问题，不仅需要政府在政策制度上加以支持，同时还需要失地农民依靠自身力量共同来解决，传统的政府在社会保障方面承担兜底责任的观念应当有所改变。借鉴九星村对于失地农民的社会保障模式与体系的重构，凸显出现阶段发展集体经济来弥补政府保障不足的必要性和可行性。“政府＋集体经济”的社会保障供给模式，更是为保证失地农民社会保障制度得以持续提供了思路，失地农民社会保障的发展过程是一个渐进的过程，借助于发展集体经济来补充社会保障不足的方法，是当前时期下暂时的制度安排，旨在为农民向市民的转变做好充分的准备。要解决好农民市民化的社会保障问题，关键还在于城乡社会保障制度间的衔接，要处理好失地农民的社会保障问题，最终还是要依靠城乡社会保障一体化的实现。

参考文献

[1] 毕天云. 社会福利供给系统的要素分析. 云南师范大学学报. 2009,41(5).
[2] 陈映芳. 征地农民的市民化——上海市的调查. 华东师范大学(哲学社会科学版). 2003(5).
[3] 邓大松，刘昌平. 新农村社会保障体系研究. 北京：人民出版社，2007.
[4] 邓元慧. 我国失地农民社会保障模式经验及借鉴. 科技信息. 2008(22).

[5] 干经天，吴建英. 创新上海失地农民制度安排的基本思路. 上海农业学报. 2006(4).
[6] 谷继建，傅巧玲，宋小琴，唐康斌. 失地农民农转非的社会保障制度建设研究. 湖南农业科学. 2009(9).
[7] 顾汉龙. 失地农民社会保障存在的问题及其完善对策. 国土资源. 2009(7).
[8] 李淑梅. 失地农民社会保障制度研究. 北京：中国经济出版社，2007.
[9] 卢海元. 被征地农民社会保障工作的基本情况与政策取向. 社会保障研究. 2009(1).
[10] 史红斌，薛昊. 对失地农民社会保障制度理论与实践模式的综述. 知识经济. 2009(5).
[11] 田北海，钟涨宝. 社会福利社会化的价值理念——福利多元主义的一个四维分析框架. 探索与争鸣. 2009(8).
[12] 严新明. 失地农民的就业与社会保障研究. 北京：中国劳动社会保障出版社，2008.
[13] 张树芝，卓建伟. 城市化过程中失地农民社会保障问题的研究——以上海市为例. 安徽农业科学. 2005，33(3).
[14] 朱劲松. 土地征收制度与失地农民市民化——文献综述与制度构想. 农村经济. 2009(9).
[15] 郑功成. 社会保障学. 北京：中国劳动社会保障出版社，2005.
[16] 郑秉文，于环，高庆波. 新中国60年社会保障制度回顾. 当代中国史研究. 2010(2).

第二十章　主动城市化的探索与思考[①]

——以上海市闵行区七宝镇九星村为例

到目前为止，我国城市化常规模式仍是政府推动下的城市内涵与外延不断推进和扩张的过程，这种自上而下的给予式被动模式，一方面促进了城市化的迅猛发展，另一方面又遗留了许多发展中的问题，再加上我国地域辽阔，农村发展情况参差交错、错综复杂，所以，“政府行政主导下的、以城乡二元体制为基础、以小城镇为重点、追求速度的粗放型城市化模式，已明显不能适应城市化发展形势的变化。”[②]实际上，已有一些地方开始探索、尝试不同于政府主导型城市化发展的路径，并取得了不错的成就。上海市闵行区七宝镇九星村就是一个典型代表，本文将以该村为分析对象，探讨主动城市化模式的内在价值及普适意义。

一、九星人对主动城市化的理解

九星人语义中的主动城市化不是一个学理性的概念框架，而是一个促进农村稳定、快速与和谐发展的可信赖凭仗，它从九星村被动城市化的艰难历程中脱胎而出，是民间智慧和实践逻辑的综合性产物。

按照九星人的理解，主动城市化实际上就是一个挑战困难、主动求变、实现村民整体小康的发展过程。它内含三种层次不同的主动城市化内容，分别是理念意义上的主动城市化、实践意义上的主动城市化和结果意义上的主动城市化，这三个层面的主动城市化既是次第推进的，又是相互交织的，其现实成果则是九星村目前经济、社会、文化等各方面的迅速发展与稳定和谐。

理念意义上的主动城市化发端于村主要领导人对村庄发展环境的判断、认

① 张本效，纪晓岚：已发表于《城市发展研究》2010 年第 10 期。

② 盛广耀：《中国城市化模式的反思与转变》，载《经济纵横》2009 年第 9 期。

知与思考，是在“大势所趋、非变不可”境遇下的主动求变，然后，通过不断宣传、商讨与分析而成为全村共有的发展理念，这种理念一旦形成为村落共识，就引发出强烈的行动意愿，催生出主动城市化的实践形态。

实践意义上的主动城市化是一个艰难的试错过程，同时也是一个惊喜连连的过程，在九星村先后经历的五次主动求变经历中，“硬发展是道理”是他们的行动逻辑，惊喜的结果是其行动奖励，主动城市化就在这样一种挑战困难、主动求变、实现发展飞跃的循环中不断前行。

结果意义上的主动城市化有着实实在在的物的体现，包括不断增长的村级财政、逐渐优化的村基础设施、迅速增长的村民可支配收入、较为全面的社会保障等内容，它是整个主动城市化模式的归宿，一方面强化了理念意义上的主动城市化，另一方面支撑了实践意义上的主动城市化，同时也为自身的进一步壮大奠定了基础。

二、主动城市化概念讨论

主动城市化是怎样的一种城市化？如何在理论层面上解读它的含义呢？关于这个问题，在学界仍是一个见仁见智的问题。梳理现有观点，以下四类具有代表性的观点值得注意。

（一）主动城市化是打破现行征地体制，农民自主经营非农化土地

这类观点较为明确地界定了主动城市化概念，它认为，主动型城市化“主要是一些自身经济发展较快，在农村工业化和现代化发展中走在前面的近郊区农村，他们打破现行征地体制，农民的集体土地所有权通过各种形式直接进入工业和城市建设用地的一级市场，使土地用途非农化；他们对原有农村进行了改造，农民的生产和生活方式发生了根本变化，形成了经济和人口相对集中的新兴小城镇或小型城镇化社区。”①

这类观点将主动城市化地域限定在“近郊区农村”，将主动城市化的抓手界定为“土地用途非农化”，将主动城市化的成果落脚在“农民的生产和生活方式”的根本转变，非常契合现实中的主动城市化状况，与我们对九星村的研究和观察高度符合。但是，这类观点本身也存在着一定的局限性，特别是关于地域和抓手的界定，忽视了我国农村地域极为广阔和发展情况复杂、多变的特点，没有为非

① 戎建：《城市化：主动还是被动？》，载《经济体制改革》2006年第6期。

近郊区特殊背景下的农村主动城市化的可能留下余地，致使概念本身存在瑕疵、解释力和应用范围受到削弱与限制。

(二) 主动城市化是农民主动作出选择和决策的过程

这类主动城市化观点可以区分为两个亚类：其一是没有形成明确概念，但有主动城市化内蕴，基本概念框架已经比较清晰的亚类；其二是明确提出了主动城市化概念，但关注内容较为狭窄的亚类。

第一个亚类的代表者，首推章光日、顾朝林的观点，他们认为，"城市化必须坚持以工业化为基础，以市场驱动为主导，以农民自愿为基本原则，循序渐进地推进，政治只能在必要的时候对其进行适当的引导，而不能代替农民进行选择或决策。"[①]

这一观点的突出贡献在于对农民选择权与决策权的重视和强调，将主动权交到农民手中，从而为城市化中的"三农"利益提供了路径保证。另外，这类观点可以和上述第一类观点形成互补，弥补第一类观点的缺憾，满足不同条件下的农村社会实现主动城市化的愿望和可能。

但是，它也存在明显的空想成分，因为，现实城市化的强势者是规模不同的各类既存实体城市——无论是其实力，还是其意愿、影响力和辐射力，在很大情况下都是农村社会所难以抗拒的，因此，城市化之于农村，都存在着各种各样的被动和无奈。因此，"以农民自愿为基本原则"，"不能代替农民进行选择或决策"只能是不切实际的一厢情愿。

第二个亚类的观点，将主动城市化的研究视角指向农民个体，研究原子化状态中的农民在城市化过程中的行动表现，指出"所谓主动城市化者，就是指那些自愿、主动地加入城市化的人们"[②]，而"原来在农村生活和务农的人凭借各种机会和条件进入城市，在城市生活和工作，随着农村地区的人员不断涌入城市，城市发展所需的空间范围也越来越大，这种情形可称为'主动城市化模式'。"

这一亚类的优点在于明确提出了"主动城市化者"和"主动城市化模式"两个概念，并对概念本身做了明确的界定；同时，它还从城市化的角度，给予主动进城的农民以主体者的地位，这与将农民视为城市化的被动适应者的观点相比，开始关注农民在城市化中的地位、角色以及利益问题，为更为宽广领域的主动城市化研究奠定了良好的基础。但是，这一亚类也存在着明显的缺点，主要表现在如下

---

① 王春光：《中国城市化与社会结构变迁》，载《中国农业大学学报（社会科学版）》2008 年第 25 卷第 3 期。

② 王唯山：《城乡空间统筹下的厦门农村发展规划与建设》，载《规划师》，2007 年第 23 卷第 2 期。

两个方面：其一，它只是在原子化层面关注“主动性城市化者”的个体行为，没有提出相关的群体性特征，更没有进行类型化研究。其二，主动城市化模式的概念非常模糊，没有明确的内涵和外延，不具有实践操作性，很难进入政策设计者的法眼，也难以引起另论者的关注，更不能从理论层面对这种“模式”进行定量或定性研究，因此，只是一种初创阶段的经验性的理论素材。

（三）主动城市化是“三农”因素向城市因素转化与靠近的过程

所谓“三农”因素，是指围绕着农业、农村和农民形成的具有浓郁乡土特色的因素集合；所谓城市因素，是指与现代城市相联系、与乡土因素迥异的因素集合。这类观点认为，主动城市化是有形的、直接的，是“人口和非农产业活动向城镇的转移、聚居、强化和分异，以及城市景观的地域推进等实体变化过程”。

这类观点实际上将城市化过程一分为二，即农村因素的非农化和城市因素对农村因素的影响与辐射，并把前者和后者中的有形因素称为主动城市化。我们认为，这种分类法有很强的操作性，对于城市化的解释也较为到位，但是，据此来理解主动城市化，难免失之偏颇。因为，农村因素的非农化过程既与“三农”的发展、进步联系在一起，也与“三农”的边缘化、衰退等因素交织在一起；既在一定程度上迎合了“三农”的意愿，也在某种程度上扭曲着“三农”意愿。因此，这一过程是否应该被定义为主动，存在很大的疑问。

（四）主动城市化是市场机制起主导作用的城市化形式

这类观点还没有主动城市化的构思，它主要是比较了政府主导型城市化和市场主导型城市化的利弊得失，并在借鉴欧美城市化经验的基础上，倡议将市场机制引入城市化过程，弥补政府在该领域的不足，推进我国城市化的健康发展。

由于其关注的焦点是城市化的主导力量，所以，当人们普遍认为政府主导的城市化是刚性的、难以选择的，因而是被动的前提下，我们就可以理所当然地将市场主导的城市化认可为主动城市化。当然，这种理解难脱武断之嫌，因此，我们权当它是一个推理，而不作为一种主动城市化的现实观念。

总之，有关主动城市化的讨论，在我国还刚刚起步，因此，相关的概念及解释还比较粗陋，但是，实践中的各种有益探索，为理论的完善提供了难得的机遇和启发，以九星村为研究对象，探索较为成熟的主动城市化概念，是本文的意愿之一。

三、主动城市化的理性选择

主动城市化道路是九星村人基于自身实际所做的理性选择，具体表现在三个方面。

（一）来自被动城市化实践的经验与教训

九星人有一警句式的实践心得：被动城市化只能解决农民的温饱问题，不能带来小康；主动城市化可以达到小康水平。从字面上看，这是一条绝对化了的草根经验，但是，剖析其背后蕴含的社会事实，可以发现，它反映了九星村的致富历史，是九星人实践智慧的结晶。

九星村的历史拐点是在 1994 年，该年度，全村负债 1 780 万元，负债率高达 84.8%，量化到村民，人均欠债高达 4 737.8 元，社会经济进入低潮期。值得关注的是，九星村的这种负成就，是在困境中挣扎发展的结果，是仿效周边发展经验的结果。

首先，上海城市化扩张带给九星村的直接结果是大量土地被征用，继之而起的是被征地安置农民纷纷下岗，由此，村民的生产、生活方式被强烈扭转——种田无地、就业无岗，这种全方位的转变，将九星村导入被动城市化的轨道。

其次，被动仿效式的工业发展模式让村集体负债累累。20 世纪 80 年代末，九星村仿效周边村庄经验，创办起自己的工厂，经过几年的市场角逐，在毫无比较优势的竞争中走向失败——企业持续亏损、产品大量积压、呆滞资金不断增多，整个村庄进入增收无路的困局。

基于对上述两类困局的认识与反思，九星人开始探索另外一种发展思路和发展模式，主动城市化就是在这样一种背景下开始进入他们的意识与行动。

（二）把握机遇、创新模式——主动城市化的初步探索

九星人主动城市化的初始探索，从把握机遇开始到创新模式为止。把握机遇始于产业结构调整，这既是对被动城市化失败模式的纠偏，也是解经济发展燃眉之急的无奈。在产业结构调整过程中，他们采用了对比法和排除法策略，通过充分比较、反复求证和慎重筛选，找到了自己的发展路径，迈出了主动城市化的第一步。

1. 对比法使其认清了自身优劣，确立了基本发展策略

九星人基于彼时的基本状况，对自身的区位优势、资源禀赋、外部经济与政策环境、周遭的产业布局和发展态势、农业的比较劣势，以及招商引资的收益与产出进行了全方位的纵向、横向比较，找出了自身的发展优势和制约因素，找到了发展的基本方向。

(1) 制约因素涉及四个方面，分别是：①土地少、成本高、产出低，经营农业受到严重制约；②无资金、无技术、无人才、无市场，经营工业困难重重；③隐性成本高、预期收益低，以土招商不可持续；④资源一次性买断，房地产开发不可持续。

(2) 发展优势涉及两个方面，是上海市城市化快速推进的产物，分别是：①区位优势明显——上海市区的不断扩展、基础设施的不断完善，使九星村由远郊变为近郊，并将进一步变成上海的市区；②土地升值迅猛——迅猛发展的城市化加速了对土地的需求，郊区土地迅速升值，高效利用成为可能。

在认清了自身的优势和劣势之后，九星人抓住了城市化迅猛发展的机遇，扬长避短，确立了错位发展的基本策略，为主动城市化奠定了扎实基础。

2. 排除法让他们找到了发展的切入点

与优势判断并行的是发展切入点的筛选，在这方面，九星人采用的是排除法，按照投入产出的基本公式，他们先后将高成本、低效益的农业发展模式和没有基础条件的工业发展模式排除，然后，排除了丧失主动权的招商引资行为，最后，排除变相贱卖土地、一次性博弈的房地产开发行为，从而将发展的切入点聚焦于“三场一路”。

3. 初步探索的创新模式

九星村主动城市化的初始模式是“三场一路”——大型停车场、养鸭场、农贸市场和虹莘路一条街，这个模式将村庄发展的重心定位于第三产业，在业态上形成“退一、退二、进三”的产业发展态势，初步实现了产业结构调整，通过弘扬区位优势，实施错位发展，开始走上主动城市化的成功道路。

“三场一路”让九星村收获了经济社会发展的第一桶金，但是，该模式本身也存在很大缺憾，受到多种因素制约：上海市道路交通管制导致停车场无法继续经营；养鸭场极低的进入门槛导致众多仿效者纷至沓来，经济效益急剧降低；农贸市场和虹莘路一条街则面临征地压力和市场业态调整的制约。因此，如何在这一初始模式之上再上一层楼，是当时九星村必须解决的一大难题。

在“三场一路”实践基础上，九星村主动城市化的道路选择是——超越制度限制，建立村属商业市场。在闵行区“试一试”政策的保护下，九星村开启了构建更高一级主动城市化模型的新努力，并逐步形成以九星综合市场为主要实体结构，社会组织系统和态度观念体系围绕运行的“一主两辅”主动城市化发展模式。

(三) 可持续的发展理性——基于对农民长远利益的追求

基于对周边农村及全国农村被动城市化现实的认识，基于对自身经历的反思，九星人认真思考了如下两个问题：如何保证村集体经济的可持续发展？如何

保证村民未来的富裕和幸福？正是源于对上述问题的焦虑与思考，九星村在发展路径选择上逐步走上保护集体土地，充分利用现有土地的发展路径，从而为村集体经济的可持续发展提供了重要资源——极为稀缺的土地资源。

同时，九星人也关注到村民的未来福祉，关注到“富民强村”的发展宗旨，适时推出股份制改革，实施村民带股入城的发展道路，将村民变成股民，使他们在依托集体经济力量的基础上，获得了永久性的财产收入，进而为集体经济注入力量和活力，为村民的未来提供可靠保障。

总之，在加速发展的城市化浪潮冲击下，九星人找到了摆脱贫困、走向富裕的坦途。联想到日渐增多的被征地农民上访事件，我们认为，发掘、整理、推广九星人主动城市化的经验，用来自农民的智慧解决农村城市化的难题，是有益的探索。

四、九星村主动城市化探索的成就与价值

(一) 基本成就

1. 经济建设稳步快速

自 2003 年始，九星村的经济总量即跃升至上海市亿元村首位，2007 年统计数据显示，该村经济总量已占上海市百强村前十位收入总和的 52%。2008 年，在金融危机背景下，九星村各项经济指标继续全面提升。

2. 社会建设成就突出

这一成就突出表现在四个“有”上，即：人人有工作、人人有股份、人人有保障、人人有素质，从而实现了村内没有弱势群体，没有上访户，村庄凝聚力强，社会秩序稳定、和谐的整体局面。

3. 精神文明建设扎实有效

精神文明建设成就主要体现在三个方面：制度健全、活动规范、政治民主建设有序推进。与之相对应，村容村貌、村风村俗，乃至人们日常生活的各个方面，都发生了质的变化，各种荣誉称号纷至沓来。在九星市场建设十周年庆典时，九星村编印了一本《光荣册》，共收录了 1 314 项来自国家、市、区等不同部门的荣誉称号和奖励。

(二) 基本价值

1. 主动城市化的特殊价值

与政府推行、农民被动适应的城市化模式相比较，九星村主动城市化有自己

独特的价值和意义，概括起来有如下几点：

（1）探索出一条自主发展、自我服务、责任自担的小康社会建设道路。一方面充分展示了新时代农民在关系自身命运的大事件中主动求变、勇于创新的主人翁精神，也展示了农民对自己命运把握的能力和水平，为党和政府制定农村政策提供了很好的社会素材；另一方面，通过自我消化城市化的发展成本，在减轻政府和社会负担的同时，为后富者提供了可资借鉴的成功模式。

（2）探索出一条去弱势化的自强道路。被征地农民的“三失”问题——失地、失业、失保障，一直是城市化过程中挥之不去的社会难题，也是近几年农民上访事件频发的主要原因。九星村坚持农民带股入城的主动城市化模式，不但解决了农民当下的生活问题，也解决了农民的就业问题，同时为农民未来提供了一份稳定的、高水平的收入保障，既解决了被征地农民弱势化问题，也解决了长期存在的城乡差别问题，创新出一条破解城乡二元结构坚冰的可靠路径。

（3）优化了基层民众同党和政府的关系，促进了基层社会的和谐与稳定。“三失”问题不仅诱发了被征地农民弱势化倾向，也激化了基层社会与政府的矛盾，导致农民对政府的怨言和对党的领导的离心倾向。主动城市化的经济社会效益让农民倍加珍惜当下生活，倍加期待社会的和谐与稳定，进而坚定了对党的农村政策和改革开放大业的理解与支持，造就了市场经济时期新型的党群关系和鱼水情结。

（4）培育农民社会责任意识。“责任缺失：转型时期一个严峻的社会课题”，是市场经济对我们发起的严峻挑战，如何破解这个转型期问题，仍是一个亟待研究的难题。九星村主动城市化的一个意外收获是培育起他们的社会责任意识和行动，致富后的结对帮困行动，各种各样的救助、捐款活动，一方面是对“先富带后富”政策的践行，同时也激发并培育起全社会的责任意识。在责任缺失成为转型问题的背景下，九星村主动性城市化的这一收获，意义重大。

2．主动城市化的普适价值

九星村主动城市化的普适性价值可以用十个字来概括，即：主体、主动、求实、创新、经营。

主体，即主体性，是农民在城市化进程中把握命运、改变命运、创造奇迹的基本前提，是主动城市化的基石。

主动，即直面挑战、把握机会、勇于出击，是农民在城市化进程中把握命运、改变命运、创造奇迹的关键。

求实、创新，是九星村主动城市化的主要心得——求实是发展之本，创新是发展源泉，它从操作路径上为后发者提供了宝贵经验，是健康城市化的必然选择。

经营，是指将市场机制引入城市化过程，促使农村城市化更趋于理性、更远离感性，从而为城市化的健康发展提供保障。

九星村主动城市化给出的这十个字，具有很强的操作性和普遍性，它为我国农村城市化建设提供了重要启示，是农村摆脱被动、系统解决经济社会发展中诸多问题的根本，从这个意义上说，九星经验具有本体论的价值。

五、对主动城市化概念的思考

上海市九星村作为践行主动城市化模式的一个较为成功的案例，从实践领域为认知和探索主动城市化概念提供了非常好的素材，总结它的成功经验和其昭示的社会价值，并结合学术界已有的思考，我们认为，应该能够提出更有针对性和解释力的主动城市化概念。

较为科学、全面的主动城市化概念，应该包括以下几方面内容：分别是城市化的主体、动力、范围、基础、基本原则、手段与途径、客体、成果等。对这些内容进行分析与整理，我们认为，可以这样界定主动城市化，即：主动城市化是指处于城市化浪潮冲击下的农民，为促进“三农”因素向城市因素转变，实现所在村域经济社会发展，因时顺势、主动选择、主动决策，经营可利用的各种资源，以非农产业为抓手，以城市化为追求，以长远利益为依归的可持续城市化发展模式。

这一概念虽有不足，但能够较好地反映主动城市化的实践现状，并能对之进行较为恰当的解释和说明，同时，对未来的主动城市化实践也有一定的指导意义。

第二十一章　城中村土地资产经营研究[①]

——以上海市闵行区七宝镇九星村为例

一、引言

随着我国经济的快速发展和城市化进程的不断加速，各地城市空间不断向外延伸。由于政府在城市扩张过程中优先征用了规模大、成本低、操作简便的农用地，避开了征用或改造一些高成本的农居点、非农用地，导致许多城市出现了仍保留着农村的社会结构、生活习气、管理方式，但又具有某些城市特征的村落。在这个时期，城市面积扩大造成城中村总用地面积、农业用地面积大幅减少，建设用地不断增加。在市场经济杠杆的调节下，城中村总面积、农业用地面积不断缩减的趋势不可避免。这些村落大体可以分为三种类型：处于繁华市区、已经完全没有农用地的村落，处于市区周边、还有少量农用地的村落，处于远郊、还有较多农用地的村落。前两类村落的“村民”已经完全不再从事或基本上不再从事属于第一产业范围的职业，但这些村落在土地利用、经济建设、管理体制、规划布局等方面又与城市格格不入，成为困扰政府的“痼疾”。

城中村作为中国城市化进程中出现的特殊现象，集中反映了我国城市化进程中新旧体制交替和磨合中的各种矛盾，反映了我国城市化进程的不彻底性。城中村的改造也已逐渐成为各大城市经济发展和城市扩张中亟需解决的一个重要问题。国家为了维持就业市场的稳定与农产品消费的安全，对农用地与建设用地实行了二元管理体制，这样一来，形成了分割的二元土地市场，导致了农用地对建设用地转换的巨大租金空间，从而也带来了城中村严重的土地问题。因此在改造城中村的过程中，应该充分认识到城中村土地资源的重要性，通过对城中村土地资源的显化、整合、利用，来促进城中村的改造。

① 朱晓丹：载于《甘肃理论学刊》，2010年第5期。

二、城中村土地资产研究

(一) 城中村的概念和内涵

李培林(2002)认为,城中村是存在于城市与村落之间的混合社区。李俊夫(2004)认为,城中村是指那些位于城市规划区范围内或城乡结合部,被城市建成区用地包围或半包围的、没有或是仅有少量农用地的村落。李诚(2005)认为,城中村不仅是空间概念,更是社会经济概念,它是指在城市建成区范围内所保留着的在社会结构、经济生活、人员身份、管理方式等方面依然承传农业社会特点的农村聚落点。

综合上述观点,可以做以下概括:“城中村”是指在城市总体规划建设区范围内,因城市建设征用土地后没有或仅剩少量农用地,并基本被城市包围的聚居村落。其户籍、土地权属、经济组织形式和管理特征等仍保留原有农村形态。

(二) 城中村土地资产经营的价值分析

1. 改善城中村经济产业结构,提高居民生活水平,解决养老保障

城中村土地的资产经营可以有效带动城市基础设施的发展,扩大投资需求,尤其是吸引社会资金参与城市建设,在增加内需,扩大对住宅、耐用消费品和服务业的需求,拉动相关产业发展等方面都具有十分重要的意义。城中村土地资产经营可以同时改善城中村的生产生活环境,创造更好的人居环境,改变城中村的经济产业结构,有效提高城中村居民的生活质量和生活水平,提高城中村居民的就业积极性。

解决了失业和养老保障等问题,稳定了村民的生活水平。由于长期分享土地增值利益,村民的现实利益得到保障且能长期延续,稳定了村民的生活水平,抑制了短期行为的出现。对于依赖土地生存的村民而言,虽然失去了土地,但获得了长期稳定的收入,同时也使年龄较大的村民和残疾村民获得了长期稳定的经济收入,村民的失业和养老保障等问题得到有效解决。

2. 土地利用方式高级化,地价增值效应显著

改造前的城中村,土地利用方式主要有以下三种:一是传统的农业经济,主要为种植业与畜牧业;二是民居房屋出租;三是低层次的村办企业或城市向农村转移的劳动密集型企业及污染企业。改造后的城中村,土地利用方式趋向多元化、高级化。一方面,通过整体改造,有效整理、有序规划土地,可以集中配置较高层次的产业用地。比如,上海市九星村把土地用于建造市场,招商引进收益较高的第三产业,以获取更高的经济价值。另一方面,可以把原来一些废弃的池塘、水沟改建为城市的景观用地、休闲用地。土地配置由“一、二、三”的产业用途

结构向“二、三、一”甚至“三、二、一”转变，产业结构不断升级和优化，土地配置的结构效率大大提升。

可以说，城中村土地原本毫无显性价值，在进行改造后，其隐藏的土地价值才开始显露出来。通过改造对土地的置换开发，可以在相对较短的时间内实现土地增值。一是改造后原农村社区的面貌大为改观，不仅改变了原先的脏、乱、差形象，还同步改造了路网、电网、管网、信息网等基础设施，其中的级差收益相当显著。二是统筹规划改变了土地用途，从整体上改变城中村土地的利用结构，实现土地资源的优化配置，发挥土地利用的结构效益。

（三）城中村土地资产经营的模式

村集体将土地建成物业出租。在自主经营活动中，主要以为城市服务的商业经济为主，而且由于区位优势的不同，村集体土地的自主经营模式也会有所不同。在具有较好的区位条件的村，主要发展村集体交通运输企业或者物流业，而区位条件相对较差的城中村，更多的则是依靠低廉的土地成本、劳动力成本来发展劳动密集型企业。

城中村在空间上属于城市化用地范围，其周边用地均已收取城市地租，但是由于城中村土地在转制之前仍属于集体土地，地租形式仍表现为农业地租。目前，城中村各类性质的用地，没有显化的城市级差地租存在，所以，开展城中村土地资产经营，正是要将城市内部的农业地租上升为城市地租。针对不同区位、不同用地条件、不同发展基础的城中村，将各类级差地租显化，纳入正常的城市竞租过程中来，最终使整个城市的地租分布有序。城中村土地资产经营从根本上来自农业用地从单纯的农业地租上升到城市地租水平而形成的土地收益，其经营过程与一般城市土地相同，主要包括城中村、改造投入、土地升值、资本进入市场、土地收益五个环节。这样一个循环是将城中村土地转化为资本进行增值运作的过程。其流程如图 21－1 所示。

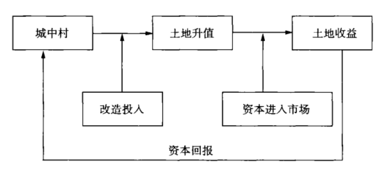


图 21－1　城中村土地转化为资本的流程

三、上海市九星村城中村改造土地利用绩效实证分析

（一）九星村基本情况

九星村位于上海西南部，村域面积 1.1 平方公里。以前农业一直是九星村的传统产业，广大村民靠农耕为生，祖祖辈辈面朝黄土背朝天。九星村原是粮菜夹种地区，全村共有 19 个村民小组，1 117 户，4 443 名村民，外来人口 20 000 多人，集体土地 4 407 亩。改革开放以来，在上海城市化进程中，被征用土地 3 100 亩，现有集体土地 1 307 亩。至 1994 年，由于村办企业经营不善，全村负债 1 780 万元，负债率高达 84.8%，劳均年收入不足 3 000 元，村民连续 23 个月领不到退休金，两年半报销不了医药费，经济位于七宝镇倒数第二名。村级经济到了“山穷水尽疑无路”的境地。

（二）九星村改造的路径选择

从 1994 年起，在吴恩福书记的带领下，九星人抓住城市化进程中城市扩延、人口大量导入、交通环境改善等历史性机遇，根据所处的地域优势，凭着仅有的 1 307 亩土地，因地制宜，着力产业转型、打造市场平台，创出了一个村就是一个市场的产业发展新格局。

九星村属于“成熟型城中村”，没有耕地，地处城市核心区段，地价潜力巨大。九星村的改制实施几年来，在村集体经济组织改革过程中，九星村人创新出“钢丝绳经济发展模式”，将集体、市场管理者和村民三者的利益紧紧捆绑在一起。2005 年 10 月，上海九星物流股份有限公司挂牌成立，揭开了集体资产股份制改革的序幕。他们首先对村集体 20%优质资产量化股权到每个村民，包括因征地而转居的原住民、退休村民和未成年人。2006 年，其余近 80%的村集体资产进行股份制改革，基于这部分股权关系，2008 年，村民入股收益每人净收入为 10 240 元。“人人有股份”的农民带股进城，解除了后顾之忧，从根本上克服了被征地农民通常遭遇的“种田无地、就业无门、低保无份”的困难局面，免于成为城市中新的弱势群体。

通过城中村的综合改造，原村集体的资产得到了全面清理，非经营性、资源性资产得到了彻底清理，经营性资产量化到人，不良资产依法进行了处置，有效地防止了集体资产的流失。通过改制，改原村集体资产村民名义上共同所有，为现在实际上按份共有，维护了广大村民的自身权益，调动了群众关心企业发展、参与企业管理、监督企业经营的积极性。

九星村土地经营的主体主要是由村集体经济组织演变而来的股份有限公司，公司资本通过专门化的经营实现资产的保值增值，如图 21－2 所示。

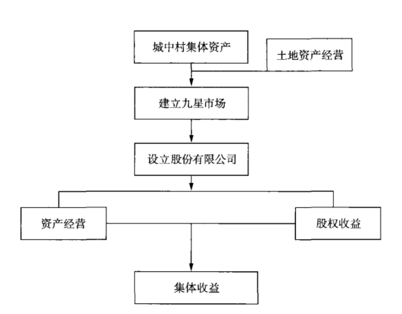


图 21－2　城中村集体资产的保值增值示意图

（三）九星村土地利用改造取得的成绩

在九星村吴恩福书记带领下，九星村人调整发展方向，利用本村被征地剩余的 1 307 亩土地，从创办"三场一街"（一个养鸭场、一个停车场、一个农贸市场和虹莘路商业街）到建设九星综合市场，在所有的 1 307 亩土地上改造和兴建了占地 106 万平方米、建筑面积 60 多万平方米的九星综合市场，出现了铺天盖地的门面房、有街无处不经商的繁荣景象。经过 15 年的卓绝努力，创造了连续 15 年高位增长的奇迹，成为上海市郊百强村之首。据上海市统计局公布的资料显示，九星村从 2003 年始就高居上海百强村之首。从 1998 年创办九星综合市场到 2008 年的十年间，九星村累计上缴国家税收 6.34 亿元，2009 年上缴税收 2.23 亿元，集体可支配收入 20.05 亿元，净利润 10.13 亿元，净资产近 10 亿元，劳均收入达 4 万多元。

至 2009 年，已连续七年跃居上海 300 多个亿元村首位，经济总量又有一个明显的跨越。村可支配收入 6.23 亿元，净利润 2.47 亿元，上缴税收 2.23 亿元，净资产达到 11.55 亿元。九星村迈上了全面快速发展的新阶段。

四、结论

九星村的成功对于城中村土地资源如何利用提供了两条重要经验：一是在大部分土地被征用的情况下坚持不撤村，用所剩的 1 307 亩土地开发市场，壮大集体经济；二是通过股份制改革，集体资产量化到人，建立新型的村级社区股份合作经济组织，从而形成有别于征地补偿的可持续的强村富民保障机制。

九星村的实践表明，城中村以出租屋经济为支柱的发展方式已经越来越缺乏后劲。以股份制的方式对原有村集体经济组织进行改造，实现组织形式向股份制转变，可以为城中村经济的进一步发展打好基础，有利于实现良性循环。进行土地资产经营是盘活城中村存量土地资产、合理配置城中村土地资源的有效方式。土地资产经营有利于按照市场规律有效配置土地资源，实现土地资源资产化、土地利用集约化；有利于充分、合理地利用十分有限的城市土地资源，满足人民的生产经营需要和城市的经济建设发展；有利于增强政府的调控能力，增加政府财政收入，集聚城市建设资金，加快推进城市化进程和现代化建设的进程。

参考文献

[1] 王华春，唐任伍，陆劲."城中村"问题的制度成因及治理思路. 宁夏社会科学，2005(6).

[2] 吕宏芬，王积瑾. 城镇化进程中"城中村"的成因及对策研究. 农村经济，2005(4).

[3] 夏鸣放，廖集中，陈清华. 关于地籍管理社会化、产业化的探讨. 广东土地科学，2006(5).

[4] 赵满华，林建成. 加快"城中村"改造的步伐——"城中村"有关问题的调查与思考. 求实，2006(3).

[5] 吴英杰，罗皓."城中村"改造：寻求城市发展与经济利益的协调. 乡镇经济，2004(7).

[6] 周霖. 城市资源配置：产权与制度、政府与农民关系研究——以浙江省台州市"城中村"改造为分析对象. 福建师范大学学报，2004(3).

[7] 张京祥，赵伟. 二元规制环境中城中村发展及其意义的分析. 城市规划，2006(8).

[8] 谭刚. 城中村经济主体、经济活动及主要特征——深圳市福田区城中村调查. 开放导报，2005(6).

[9] 李洁，赵文武，徐培玮等."城中村"改造与城市土地集约利用研究——以济南市为例. 资源开发与市场，2008.

[10] 郭建明，吴凯."城中村"土地经营问题的思考. 江苏城市规划，2006(12).

[11] Paul Olive. Dwellings—The House acress the World, First University offexas, Press Edition, 1987.

[12] Vinit Muhija. An analytical framework for urban upgrading: property rights, property values and physical attributes. Habitat International, 2002(26): 553 - 570.

第二十二章 “社工”城镇化角色分析[1]

——基于上海市闵行区七宝镇九星村城镇化问题调查

一、引言

加速推进的城镇化与迅速增长的城镇人口，是在很长一段时间内我国必须经历的社会发展基本格局和主要社会现象，新的城镇人口，特别是以村为单位实现整体城镇化的新城镇人，面对社会经济环境的根本性变化和身份特征、职业状况的骤然转型，各种各样的不适应和适应过程中的痛苦与迷茫也纷至沓来。这是城镇化的必然，问题在于，产生这些必然的原因，很少是能够迅速消失和轻易解决的，它们往往具有持久性、复杂性和结构性等特点，成为影响城镇化建设和新城镇人转型的、具有较强负面影响的“城镇化问题”。我们在九星村做田野调查时，感受到了这种“城镇化问题”的复杂与纠结，并认识到，单纯依靠某种力量，难以很好地解决众多“城镇化问题”，只有各种力量的协调与共同努力，才能有彻底解决问题的可能，其中，作为“现代生活发展进步的产物，社会工作是应对工业化、城镇化、市场化带来的社会问题的重要举措。”[2]

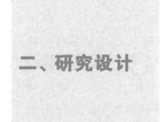
在我国，社会工作及社会工作者仍处于逐渐被认知的初级发展阶段，虽然有自己独特的理论视角和工作方式，以及颇见成效的实务操作技艺，但也只是囿于较为狭窄的工作领域和地域范围。实际上，处于剧烈转型期的我国社会，各种问题层出不穷，继之而起的各类社会矛盾面大、量广，不仅影响着身处其中的弱势群体与个体，对于整个社会的可持续和谐发展也产生了较大影响。在快速城镇化的今天，各种问题、矛盾以新城镇人为主轴，以民生问题为代表，相互激荡，催生出持久、复杂和具有结构性特征的问题丛。实践证明，这是社会工作者发挥自己力量的舞台，也是拓展自己领地的沃土，本研究将以

---

① 张本效：载于《华东理工大学学报》2010 年第 6 期。

② 《回良玉副总理给“民族地区社会工作与社会建设论坛”发贺信》，中国社工协会，2010－06－26，http://sgxh.mca.gov.cn/article/xhgz/201007/20100700086500.shtml。

此为切入点，探讨社会工作者在城镇化进程中的角色问题，希望能为解决“城镇化问题”寻找到一些方法，也希望能寻找到社会工作开疆拓土的基本路径。



二、研究设计

在本研究中，社会工作者的城镇化角色是一个最基础的概念，它的主要内容包括社会工作者在城镇化过程中的角色定位和作为方式等相关问题，旨在探讨以助人活动为主体的社会工作者在专业知识的规范和指导下，在“城镇化问题”涌现的大背景下，如何解读自身、融于社会、承担功能、发挥积极作用，从而既实现助人自助的专业目的，促进城镇化的协调发展，也为社会工作自身的发展与壮大提供合法性和合理性依据。

本研究的主要对象来自上海市闵行区九星村，包括村支部和村委会（简称村两委）主要成员、村民代表、市场经营户和商企社工站社工。九星村是上海市的郊区村，从城镇化的进程来看，已处于城镇化尾声阶段：产业结构已经实现“退二进三”目标，第三产业成为该村的主打产业；村民就业集中在市场管理与服务领域，已经没有从事第一产业者；村民的生活方式开始向城市市民转型；整个村已经变成中国市场第一村；截止 2009 年底，村总收入 6.41 亿元，净利润 2.48 亿元，上缴税收 2.23 亿元，净资产达到 12.88 亿元。与九星村城镇化发展阶段相适应，也与该村产业结构相联系，外来人口比重不断提高，截止 2009 年底，外来经商户已有 5 400 多户，外来务工人员达 20 000 余人，每天客流量超过 50 000 人次。另外，社会工作者已经进入该村，并于 2010 年 5 月成立了上海第一家“商企司法社工”。作为我国城市化发展较快的一个典型，九星村是理解、研究“社工城镇化角色”的难得素材。

本研究通过系统抽样方式产生调研对象，然后，以深度访谈为获取资料的主要方式，与样本个体进行深层次交流，并在村领导和热心村民的帮助配合下，通过参与式观察，了解样本对象的工作、生活及人际交流状态，在此基础上，尝试探讨社会工作者研究解决“城镇化问题”、实现城镇化角色的路径和方法。

三、结果

自2009年底进入九星村以来，笔者对各类样本对象进行了多角度的观察与深度访谈，研究发现，下列问题与社工城镇化角色息息相关。

（1）城镇化为社工提供了广阔的活动舞台和角色实现场域。在九星村，外来人口与本村人口的比例高达5：1，外来人员主要从事市场经营工作，九星村村民主要从事市场管理和服务工作，围绕着市场运作，两个群体之间形成了管理与被管理的关系；在外来人口中，帮工与雇主之比为3：1，帮工与雇主之间，存在着众多敏感问题，包括关系协调、利益分成、合同订立，等等；另外，九星村还存在着一部分闲散村民和来沪闲散人员。可以说，长期生活在九星村域的人口异质性很高，由此产生了许多社会问题。

从整体上看，社工在九星村的工作领域非常宽广，还由于九星村正处于城镇化的转折期，发展中的矛盾难以预料，新市民的适应性问题也非常突出，因此，在这里，社工可以围绕着促进社会和谐，提升村民、商企的文明水平，从事既富有挑战性又具有创新性的开拓性工作。

（2）社工进入受到真诚欢迎。2010年1月15日，九星村高调、高规格地成立了上海市首家“商企司法社工”[①]，村党委书记任名誉会长，并为社工站提供了办公用房和办公设施，同时创造了优质的社工工作软环境。

设立于九星村的社工站也得到了该村上级领导机关的高度重视和持续关注，在2010年1月的成立大会上，区和镇的相关领导或到场支持或做重要批示；在4月15日服务站的揭牌仪式上，区委政法委书记到场主持会议。这从一个侧面证明，进入九星村的社会工作者受到各方面的肯定和欢迎；同时也说明，处于城镇化转型期的九星村及所在区、镇，对社会工作者有迫切需求。

（3）社工城镇化角色需要明确。调查中我们发现，已经进入九星村的社工，秉持着学院式的工作理念和工作方式，并在其指导、规范下开展工作，但是，对城镇化特殊场域中的工作理念和工作方式缺乏探讨，与“进一步净化市场环境、维护经营者权益、构建平安和谐、探索‘商企社工’本土化工作经验”[②]的期望有重大差距，出现普遍性与特殊性对接的脱节现象。

（4）工作模式需要创新。城镇化催生出许多新问题和新工作对象，它们与社工的传统工作内容存在较大差异，社工的工作模式因之需要创新。一方面，需

---

① 《九星报》，2001年2月5日，第4版。

② 《九星报》，2001年5月1日，第2版。

要社工创造性地运用传统工作方式，以适应现实需要；另一方面，需要社工善于发现问题，积极寻找工作机会，创造新的工作对象，扩大工作领域，更好地服务于社会。

目前，活跃在九星村的社工，在短短几个月的时间内，已做了大量工作，包括走访300多家商户、推出第一批站点服务项目，接访商户、为商户提供免费的法律咨询和服务、协助商户解决法律诉求，等等，初步探索了适应九星村域各类人群需求的司法社工工作模式。但是，从整体上看，他们还局限于过去习惯的工作领域和工作方法，没能从九星复杂的社会实际出发，开拓工作领域、创新工作方法、实现由单一的专业服务向综合性社会服务延伸的创造性工作模式。

（5）社工生存空间需要大力开拓。主要包括两方面要求：其一，社会工作应不断超越传统工作领域，与时俱进，开拓新的、满足社会迫切需求的工作阵地；其二，社会工作者应在“提供个性化、多样化、系统化的专业服务”[①]过程中，努力提升自身的社会知名度，在扩大社会工作受惠面的前提下，实现社会工作效率的最大化。

在调研中我们发现，尽管九星村高调、高规格地成立了“商企司法社工”，司法社工也在该村做了一些工作，但是，知名度不高，除了在同一楼层办公的市场部工作人员知道他们外，无论是村中层以下领导，还是村民、市场经营户，在我们询问司法社工时，他们大多一脸茫然，偶尔有人知道他们的存在，也对其工作知之甚少。因此，让大家了解社工、相信社工、需要社工、依赖社工，实现社会工作助人自助的目的，进而既参与解决城镇化过程中产生的复杂社会问题，又扩大自身的生存空间，社会工作者还需要作进一步的不懈努力。

四、讨论与思考

城镇化与“城镇化问题”相伴而生，城镇化的不同发展阶段及同一阶段不同发展水平与质量的差异也会形成差异化的“城镇化问题”，因此，根据不同问题开展差异性社会工作，是提高工作效率，化解社会矛盾的基本前提。基于此，社工应该扮演的角色和角色实现方式也存在较大差异。作为典型案例之一，城镇化水平较高的九星村，为研究特殊场域中社工城镇化角色提供了条件。

① 李迎生：《中国社会工作模式的转型与发展》，载《中国人民大学学报》2010年第3期。

(一) 社工的城镇化角色定位

在助人活动中，社工扮演着多重角色，一般来说，它"可以是教育者、协调者、调解者、倡导者、管理者、增进能力者、资源获取者、影响政策者等等。"①立足于城镇化的发展阶段和历史使命，我们认为，社工在扮演其角色时，既要借鉴自己和他人在以往工作中取得的成功经验，将成功的角色定位嫁接到城镇化工作领域，也要因地制宜，根据城镇建设与发展的实际，结合工作地的人口特征，创造性地建构角色内容，扮演好符合当地需求的社工角色。

以九星村为例，我们认为，社工的城镇化角色应该包含着不同的要素和内容组合，应该根据该村实际，设定社工的角色定位。

首先，由于经济发展水平很高，所以，无论是村民还是外来经营户，其生存与发展的物质基础很厚实，几乎没有经济上的弱势者，这与社工通常面对的服务对象有较大差异，"问题为本"的传统扶贫模式和"缺乏视角"下的介入模式在这里很难行得通，这就要求"社会工作介入模式的范式转向"②。

其次，尽管九星村域人口异质性比较强，但群体关系却较为清晰，主要包含两组关系类型，即：管理与被管理的关系和帮工与雇主的关系，虽然还存在着诸多交叉关系，却极易梳理。另外，村领导及其上级单位对社工非常接纳，社工的进入途径畅通、工作环境很好，只要把上述关系类型把握好，再增加村民的城镇化适应问题，社工就可以有针对性地扮演好相应角色。

再次，就九星村目前的实际看，迫切需要社工进入的领域相对较少，更多的是需要社工从发展的角度着力，提供九星村城镇化顺畅发展的助力。

基于上述分析，我们认为，九星社工扮演的角色主要应包括教育者、倡导者、协调者、服务提供者、影响政策者等五种角色，这五种角色，既对应着相应的城镇化问题，也满足了九星村未来发展的需求，代表了城镇化水平较高的发达地区对社会工作者的角色要求。

(二) 社工城镇化角色实现方式

在角色定位已经明确的前提下，如何扮演好自己的城镇化角色，是最为关键的问题。结合九星村实际，我们认为，社工可以通过如下途径实现自己的角色定位。

1. 嵌入式综合服务模式是社工介入的最佳选择

① 曾岗，刘志红：《民政与社会工作》，国防科技大学出版社，2006 年版。

② 张和清等：《优势视角下的农村社会工作——以能力建设和资产建立为核心的农村社会工作实践模式》，载《社会学研究》2008 年第 6 期。

基于九星村积极支持与配合的优越环境，社会工作者可以采用嵌入式方式，将自己嵌入在既有体制之内，这样做，既可以得到村级领导的支持与帮助，顺利进入工作现场，优化工作环境，为整合各种体制内资源、提升工作效率，奠定扎实的基础；又可以通过各种途径，及时发现问题、集思广益，寻找并制定解决问题的最佳方式，进而取得事半功倍的社会效果。

同时，针对九星村城镇化问题的特点，采用综合服务模式，既体现了社工角色的复合性特征，又实现了对不同对象和不同性质问题的针对性介入，在既定的场域内，融合各类社工专项服务项目，将各种问题综合考虑，一揽子解决。

另外，在运行嵌入式综合服务模式时，社会工作者一方面要不断提升自己的工作能力，综合运用所学知识，能够将不同的工作方法在不同服务对象间灵活切换；另一方面，又要处理好与村领导的关系，既要利用其资源，为自己的工作服务，又要避免其可能的干扰与约束，相对独立地实施工作计划。

2. 注意挖掘当地的传统资源，实现问题解决方法本土化与移植的统一

"中国的社会工作实践不能脱离其特定的脉络，其中一个不可忽视的纬度即是那些深藏在中国人的日常生活方式和行为模式之下的思想模式，它是中国社会工作的构成性因素。"[①]充分发掘、利用以"思想模式"为代表的当地传统资源，是社会工作者城镇化角色的重要实现方式，因为它可以提供当地舆论高度认可的、具有社会约束力的、丰富的问题解决思路和问题解决方法，这一点在九星村表现得尤为突出。

九星村域的人口异质性特征虽然比较突出，但是，因为两种因素的存在，使得该村具有熟人社会或准熟人社会的特征：其一，该村在城镇化过程中，始终坚持不撤村策略，村民中的主体，包括被征地工（被安置后又下岗回村），长期在村集体框架下生活与工作，保持着典型的熟人社会特征；其二，来自全国四面八方的外来经营户，因为九星村采用每户建立一个档案的户籍式管理模式，而使他们处于透明状态，再加上长期在面积仅为 1 307 亩的狭窄范围内经商与生活，相互之间可以经常碰面、不断熟悉，因此而具有了准熟人社会的特征。再加上经营户对九星村的认可度较高，归属感较强，能"为我是九星人感到自豪"[②]，这就为运用具有地方特色的约束力量解决城镇化问题，提供了高度的可操作性。

当然，仅仅依靠当地的传统资源不能解决所有问题，社工必须利用自身所长，将外来经验移植、嫁接到九星村域，形成具有效率的工作方法体系，方能够运筹帷幄，很好地应对各种问题，实现工作成效的最大化。

① 何雪松：《重构社会工作的知识框架：本土思想资源的可能贡献》，载《社会科学》2009 年第 7 期。

② 资料来源访谈笔录：访谈对象：许某，经营窗帘业务。

3. 熟悉、掌握各类问题，对症下药

与传统意义上的服务对象存在较大差异的九星村，不仅要求社工介入模式的范式转向，更要求社工首先认知这个特殊服务对象，摸清问题，然后对症下药，这是实现社工城市化角色的基本前提。从九星村的实际看，需要社工熟悉、掌握的问题有如下几类：

其一，基于村集体与经营户的利益分割而产生的社会问题。这在九星村是一个原命题，是其他问题产生和解决的风向标。

其二，村民、经营户参与决策、参与管理的问题。这是九星村政治文明建设的一个重要切入点，也是关系到村民与经营户合法权益实现程度，解决和预防各类社会问题产生的关键，是九星村未来发展潜力实现程度的关键所在。

其三，村民与经营户素质提高、关系融洽的问题。这是九星村产生社工传统服务对象的主要原因，它包括司法社工正在解决的一些问题，也包括他们尚未注意的问题，例如，赌博、盗窃等。

其四，经营户与雇工的权益纠纷问题，其中的关键是受雇者权益保护问题。由于九星村经营户与雇工的关系通常是直系血亲或旁系血亲，因此，又纠缠着各种家庭纠纷，属于清官难断的家务事。

上述四类问题，是需要社工解决的、具有九星村特色的城镇化问题，与社工传统的工作领域有一定的错位，对社工的工作方法和处理问题的技巧也有不同的要求。如何摸清问题、对症下药，考验着社会工作者的能力和智慧，同时，也是社工实现自己的城镇化角色，成功进入城镇化领域的重要平台。

(三) 构建双赢格局

"由于社会工作在近二三十年才传入我国，无论是人们对它的认识程度，还是其自身的影响力，都还远远达不到应有的高度"①，而且，"现代社会工作不仅难以主导既有的传统社会工作组织和领域，也没有开辟出新的工作领域，处于一种悬隔状态。"②因此，社会工作者不仅面临着如何在既有领域做好本职工作的问题，还肩负着开疆拓土、不断开辟出新的发展领域的使命。

随着城镇化的不断推进、城镇化问题不断产生，它需要社工的强力介入，"实质上，实际社会工作曾经发挥并正在发挥着不可忽视的功用"③，社工的介入将成为促进城镇化协调发展的重要推进器、调节器和润滑器。同时，及时介入城镇

① 张本效：《社会工作者在生态小城镇环境管理领域的角色研究》，载《城市问题》2008 第 6 期。
② 时立荣：《现代社会工作的结构分层与扩展》，载《社会科学战线》2005 年第 3 期。
③ 李迎生：《中国社会工作模式的转型与发展》，载《中国人民大学学报》2010 年第 3 期。

化发展领域，也为社会工作自身的发展赢得了良好契机，当然，机遇转化为现实成果需要社工和研究者的双重努力，需要跳出传统的工作领域，勇于并乐于在新领域挑战自我，为社会排忧解难。这将形成一个双赢格局——社工成为化解城镇化问题的重要抓手，城镇化为社工开辟了新的工作领域。因此，定位并运行好社工的城镇化角色，具有重要价值。

五、小结

社工的城镇化角色，是本文着力探讨的问题，从某种程度上说，社工城镇化角色的成熟与实现程度，跟"城镇化问题"的规模和程度相关，也跟社工的开拓意识、创新能力和努力程度相关。抓住城镇化机遇，扮演好城镇化角色，推进城镇化和谐发展，是社会工作者的使命。

后　记

本书真实地描述了江苏省吴江市、东海县、昆山周市镇，上海市闵行九星村等地区在社会管理领域的实践探索，总结了地方政府在社会管理实践中创造的成功经验，揭示了小城镇社会管理体制和机制等方面亟待解决的问题，反映了学者在深入社会实践中的理性思考。

本书是在课题及与课题相关的部分学术论文基础上形成的。在完成地方政府委托课题的过程中，华东理工大学社会与公共管理学院的教师、博士、硕士以及本科生们以调查者、观察者的身份多次深入城乡实地调研，运用座谈、访谈、问卷、小型研讨会和咨询会等多种研究方法获取了大量第一手资料；亲身体验了城市化过程中小城镇社会建设和社会管理领域发生的巨大变化，有机会目睹了社会转型所带来的社会进步和社会问题。马克思在关于费尔巴哈的提纲中说："人的思维是否具有客观的真理性，这不是一个理论问题，而是一个实践问题。人应该在实践中证明自己思维的真理性"（马克思恩格斯选集，第 1 卷，第 55 页，1995 年版）。实践是检验真理的唯一标准。正是这种田野式的社会调查，检验了我们的理论研究成果，丰富了我们的科研和教学内容，使我们的理论研究更贴近现实，更贴近民众；使我们的建议和对策更具有可操作性和针对性。这些调研还为博士论文、硕士论文、学士论文选题提供了有利条件，学生们可以在社会实践中找到真实的案例，也体会到读万卷书、行万里路的真谛所在。

在社会保障专题研究中，参与吴江市社会保障规划研究写作的作者是：华东理工大学社会与公共管理学院张广利教授、杨发祥教授、汪华副教授、龚秀全副教授、李文静博士。吴江课题调研过程得到了吴江社保局姚其华书记和局长顾龙珍及相关职能部门的大力支持。

参与东海县社会保障可持续发展研究写作的作者是：华东理工大学社会与公共管理学院张广利教授、龚秀全副教授、李文静博士、牛星博士，以及硕士研究生刘畅、张歌等。课题调研中得到了东海县领导、东海县社保局吕津局长和有关职能部门的大力支持。

在社区管理模式研究专题中，参与昆山周市镇社区管理模式讨论和写作的作者有：华东理工大学社会与公共管理学院张广利教授、杨发祥教授、汪华副教授、徐丙奎副教授、张本效博士、冷凤彩博士、牛星博士、研究生朱晓丹等。陈保

禄博士承担了昆山周市镇公共服务设施研究部分的写作。课题调研中得到了昆山周市镇党委书记史红亮、副书记蒋跃、新镇街道胡全林主任等以及各职能部门的大力支持。

在城市化转型研究专题中，参与写作的作者是浙江农林大学法政学院张本效副教授，华东理工大学社会与公共管理学院刘燕副教授、李文静博士、朱逸博士，人文学院赵赟副教授、研究生朱晓丹等。课题调研自始至终得到了上海市农委巡视员、《上海农村经济》主编顾吾浩的具体指导和热情帮助，得到了九星村党委书记吴恩福、顾问赵永其等领导和职能部门的大力支持。

国家小城镇社会保障研究中心自成立以来得到了国家人力资源和社会保障部农村社会保险司领导的支持，副司长卢海元博士在百忙中为本书作序。中心得到了华东理工大学曹锦清教授的多次指点和鼓励，得到了华东理工大学社会与公共管理学院徐永祥院长的诸多支持和帮助，得到了华东理工大学校长钱旭红、副校长于建国等领导的积极支持和肯定，同时得到了国家小城镇社会保障研究中心顾问、中国社会科学院拉美所党委书记郑秉文教授，清华大学杨燕绥教授，中国社会科学院杨团教授，南京大学童星教授等专家的指点和支持，社会各界、兄弟院校各位老师也给予了诸多支持和帮助。借本书出版之际，对以上各位领导、专家的诸多支持和真诚帮助一并表示最诚挚的谢意！

纪晓岚

2011 年 8 月